

Cora Ziegenbalg

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

**Eine theoriegeleitete Untersuchung am Beispiel der
Europäischen Kommission und der Entwicklung
einer Emissionshandelsrichtlinie**

Dissertation

zur

Erlangung des akademischen Grades

Doktor der Sozialwissenschaften

in der Fakultät

für Sozial- und Verhaltenswissenschaften

der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

2010

gedruckt mit Genehmigung der
Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Hauptberichterstatterin: Prof. Dr. Gabriele Abels

Mitberichterstatter: Prof. Dr. Dieter Cansier

Dekan: Prof. Dr. Ansgar Thiel

Tag der mündlichen Prüfung: 22.12.2009

für Danny

Danksagung

Die vorliegende Arbeit ist das Ergebnis meiner langjährigen Forschung über die politischen Strukturen der Europäischen Union und ihre internationale Umwelt- und Klimapolitik, die ich im Rahmen meines Promotionsvorhabens an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen durchgeführt habe. Erstmals mit dem Thema der Rolle der Europäischen Union in der internationalen Klimapolitik habe ich mich im Rahmen meiner Masterarbeit im Studiengang „European Studies“ an der Universität Hannover (heute Leibniz Universität Hannover) beschäftigt. Während dieser Zeit entstand auch die Idee, sich näher mit dem Verhaltens- und Präferenzwandel von supranationalen Organisationen am Beispiel eines Falls aus dem Bereich des Klimaschutzes zu beschäftigen. Die Fragestellung, ob sich ein Präferenzwandel von supranationalen Organisationen durch einen Wandel ihrer Verwaltungskultur erklären lässt, bearbeitete ich im Rahmen meines Stipendiums im Graduiertenkolleg „Globale Herausforderungen – transnationale und transkulturelle Lösungswege“ am Institut für Politikwissenschaft an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Viele Personen haben mich während des Promotionsvorhabens begleitet. An erster Stelle möchte ich Frau Prof. Gabriele Abels für die fachliche Beratung und Unterstützung meines Dissertationsvorhabens danken sowie für ihre Bereitschaft, kurzfristig die Erstbegutachtung meiner Dissertation zu übernehmen. Darüber hinaus möchte ich meinem Zweitgutachter Herrn Prof. Dieter Cansier für seine fachlichen Beiträge zu meiner Dissertation im Rahmen des Graduiertenkollegs „Globale Herausforderungen“ danken. Außerdem gilt mein Dank Herrn Prof. Volker Rittberger, der mich während des ganzen Prozesses beraten und auch mit kritischen Diskussionen entscheidend vorangebracht hat, sowie Frau PD Dr. Jutta Joachim und Herrn Dr. Thomas Nielebock, die mit mir die Umsetzung meines Konzepts ausführlich diskutierten. Außerdem danke ich den Kollegiaten des Graduiertenkollegs „Globale Herausforderungen“ für ihre Anregungen, insbesondere der ‚Interviewanalysegruppe‘ und vor allem Frederike Hofmann-van de Poll und Carmen Huckel-Schneider. Für ihre Unterstützung bei der Literaturrecherche danke ich außerdem Imke Schäfer und Ina Todt.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Darüber hinaus gilt mein Dank der Deutschen Forschungsgemeinschaft, ohne deren großzügige Unterstützung mit einem Stipendium im Rahmen des Graduiertenkollegs „Globale Herausforderungen“ an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre. Ferner möchte ich mich bei meinen Interviewpartnern bei der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Generalsekretariat des Rats der Europäischen Union, sowie der Nichtregierungsorganisation CAN Europe, bei dem Sekretariat der UNFCCC in Bonn, sowie dem Öko-Institut und dem Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH in Berlin bedanken, die mir mit wertvollen Interviews zur Verfügung standen.

Mein letzter und besonderer Dank gilt meiner Familie, die mich zu jeder Zeit unterstützte und zu meinem Erfolg beitrug. Insbesondere bedanke ich mich an dieser Stelle bei meiner Mutter für ihre mentale Unterstützung und besonders meinem Vater für die konstruktiven Anregungen und das Korrekturlesen meiner Arbeit. Ich danke auch meinen Geschwistern für ihre Geduld und ihr Verständnis während der letzten Jahre. Der größte Dank gilt meinem Mann Danny, der immer an mich geglaubt hat und in jeder Phase der Promotion für mich da war.

Lilienthal, Deutschland, 2010

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Inhaltsverzeichnis

<i>Danksagung</i>	<i>iv</i>
<i>Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen</i>	<i>x</i>
<i>Abkürzungen</i>	<i>xii</i>
1 Einleitung	1
1.1 Forschungsinteresse	3
1.2 Fragestellung	8
1.3 Ziel der Arbeit	9
1.4 Aufbau der Arbeit	11
2 Präferenzen supranationaler Organisationen	13
2.1 Definition ‚internationale Organisation‘	13
2.1.1 Definition ‘supranationale Organisation’	15
2.1.2 Supranationale Organisationen als Bürokratien	16
2.2 Definition von Präferenzen	19
2.2.1 Definition von Präferenzwandel	21
2.3 Forschungsstand	21
2.3.1 Verwaltungskultur in Organisationen	26
2.3.2 Definition Verwaltungskultur	29
2.3.3 Verwaltungskultur und Präferenzwandel	32
3 Theoriemodell zur Untersuchung von Präferenzwandel in supranationalen Organisationen	40
3.1 Regieren im Mehrebenensystem	45
3.2 Hypothesenbildung	46
3.3 Abhängige Variable: Präferenzwandel der Organisation	49
3.4 Die unabhängige Variable: die Aktivitäten der Politikunternehmer	52
3.5 Die Operationalisierung der intervenierenden Variable	57

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

3.5.1	Typologien von Verwaltungskulturen _____	62
3.6	Die Kausalmechanismen des Theoriemodells _____	70
3.6.1	Kausalmechanismen der 1. Phase _____	70
3.6.1.1	Normen und Ideen _____	73
3.6.2	Kausalmechanismen der 2. Phase _____	76
3.7	Analyse _____	89
4	<i>Methodik und empirische Analyse _____</i>	91
4.1	Untersuchungsgegenstand und Forschungsdesign _____	91
4.2	Fallauswahl _____	92
4.3	Empirische Analyse _____	97
4.4	Interviews als Datenquelle _____	98
4.4.1	Experteninterviews _____	99
4.4.2	Interviewdurchführung _____	100
4.5	Inhaltsanalyse des Datenmaterials _____	102
5	<i>Die Umwelt- und Klimapolitik der Europäischen Union und die Kommission als supranationale Organisation _____</i>	108
5.1	Die Entwicklung der Umweltpolitik in der Europäischen Union _____	108
5.1.1	Klimapolitik und Emissionshandel _____	113
5.1.1.1	Das Konzept des Emissionshandels _____	117
5.2	Die Kommission als supranationale Organisation _____	120
5.2.1	Der Aufbau der Kommission _____	123
5.2.1.1	Kabinettssebene _____	124
5.2.1.2	Die Generaldirektionen _____	126
5.2.1.2.1	Die Generaldirektionen und ihre Interessengruppen _____	127
6	<i>Die Generaldirektion Umwelt und ihre Verwaltungskultur _____</i>	132
6.1	Die Generaldirektion Umwelt _____	132
6.2	Der Richtlinienvorschlag zur Einführung einer CO₂-Steuer _____	136
6.2.1	Die Zusammenarbeit mit anderen Generaldirektionen _____	137

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

6.3	Die Umweltpolitik der Generaldirektion Umwelt in den 1990ern	139
6.4	Das <i>Auto-Oil I</i> Programme	144
6.5	Zusammenarbeit mit anderen Generaldirektionen in den 1990ern	147
6.6	Einbeziehung von Stakeholdern der Industrie und der Umwelt	150
6.7	Klimapolitik und flexible Mechanismen vor 1997	152
6.7.1	Die Kyoto-Konferenz	155
6.8	Zwischenfazit	157
7	<i>Die erste Phase der Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie</i>	161
7.1	Die Auseinandersetzung mit dem Emissionshandel in der GD Umwelt	161
7.1.1	Zusammenarbeit mit der Umweltkommissarin Bjerregaard	167
7.2	Zusammenarbeit mit relevanten Generaldirektionen	170
7.3	Zusammenarbeit mit Stakeholdern	173
7.3.1	Zusammenarbeit mit Umwelt-Nichtregierungsorganisationen	173
7.3.2	Zusammenarbeit mit Industrievertretern	175
7.4	Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen	176
7.5	Zwischenfazit	181
8	<i>Die zweite Phase der Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie</i>	189
8.1	Die Entwicklungen nationaler Emissionshandelssysteme	190
8.2	Die neue Kommission unter Prodi	192
8.3	Die Rolle der neuen Umweltkommissarin	193
8.3.1	Die internen Arbeitsstrukturen der GD Umwelt unter Wallström	196
8.4	Die Entwicklung des Grünbuchs	198
8.4.1	Konsultation der Stakeholder zum Grünbuch	201
8.4.1.1	Konsultation der Nichtregierungsorganisationen	203
8.4.1.2	Konsultation der Industrie	205
8.5	Die Entwicklung des ECCP	208
8.6	Zwischenfazit	212

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

9	<i>Die dritte Phase der Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie</i>	219
9.1	Die internen Arbeitsstrukturen in der GD Umwelt	219
9.2	Die Verhandlungen im ECCP	220
9.3	Zusammenarbeit mit anderen Generaldirektionen	238
9.4	Die letzte Phase des ECCP	241
9.5	Der kommissionsinterne Beschluss zur Emissionshandelsrichtlinie	251
9.6	Zwischenfazit	256
10	<i>Schlussfolgerungen</i>	263
	<i>Literatur- und Quellenverzeichnis</i>	273
	<i>Anhang</i>	297

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abbildung 1: Forschungsdesign_____	11
Abbildung 2: Prozess des Wandels in Internationalen Organisationen_____	34
Abbildung 3: Varianz in der abhängigen Variable_____	52
Abbildung 4: Grad der Aktivitäten von Politikunternehmern_____	56
Abbildung 5: Die unterschiedlichen Dimensionen von Verwaltungskulturen_____	64
Abbildung 6: Flexibilität und Offenheit von Verwaltungskulturen_____	65
Abbildung 7: Grad der Offenheit und Flexibilität von Verwaltungskulturen_____	68
Abbildung 8: Indikatoren für den Grad an Offenheit und Flexibilität von Verwaltungskulturen _____	69
Abbildung 9: Indikatoren für Sozialisationsprozesse_____	83
Abbildung 10: Indikatoren für das Vorhandensein von sozialem Lernen_____	87
Abbildung 11: Kausalmodelle von Sozialisationsprozessen_____	88
Abbildung 12: Beziehungen der Variablen_____	89
Abbildung 13: Auszug aus dem Interviewleitfaden_____	101
Abbildung 14: Kategorienbaumstruktur für Konsultation_____	104
Abbildung 15: Schema für Interviewanalyse_____	105
Abbildung 16: Das Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse_____	106
Abbildung 17: Treibhausgasemissionen der EU im Vergleich zur Zielvorgabe für 2008 bis 2012_____	117
Abbildung 18: Politikformulierungsphase in der EU-Kommission_____	131
Abbildung 19: Grad der Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur Anfang der 1990 Jahre _____	136
Abbildung 20: Grad der Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur Mitte der 1990er Jahre _____	144
Abbildung 21: Grad der Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur Mitte der 1990er Jahre_____	152
Abbildung 22: Ausgangsposition der Variablen für die Analyse_____	159
Abbildung 23: Aktivitäten der Politikunternehmer in der 1. Phase_____	183
Abbildung 24: Grad der Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur_____	184
Abbildung 25: Bedingungen für Überzeugung und Lernen in der 1. Phase_____	186
Abbildung 26: Ausprägung des Präferenzwandels der Kommission in der	

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

1. Phase_____	187
Abbildung 27: Gesamtdarstellung der Variablen des ersten Beobachtungspunkts_	188
Abbildung 28: Aktivitäten der Politikunternehmer in der 2. Phase_____	213
Abbildung 29: Grad der Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur_____	214
Abbildung 30: Bedingungen für Überzeugung und Lernen in der 2. Phase_____	216
Abbildung 31: Ausprägung des Präferenzwandels der Kommission in der	
2. Phase_____	217
Abbildung 32: Gesamtdarstellung der Variablen des zweiten	
Beobachtungspunkts_____	218
Abbildung 33: Aktivitäten der Politikunternehmer in der 3. Phase_____	257
Abbildung 34: Grad der Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur_____	258
Abbildung 35: Ausprägung des Präferenzwandels der Kommission in der	
3. Phase _____	260
Abbildung 36: Bedingungen für Überzeugung und Lernen in der 3. Phase_____	261
Abbildung 37: Gesamtdarstellung der Variablen des dritten	
Beobachtungspunkts _____	262

Abkürzungen

Abb.	Abbildung
AGBM	Ad hoc Group on the Berlin Mandate
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
CAN	Climate Action Network
CCAP	Center for Clean Air Policy
CCPMs	common and coordinated policies and measures
CEFIC	European Chemical Industry Council
CEMBUREAU	European Cement Association
CNE	Climate Network Europe
COM	European Commission
DG	Directorate-General
DNR	Deutscher Naturschutzring
EAERE	European Association of Environmental and Resource Economists
Ebd.	Ebenda (lat. ibidem)
ECCP	European Climate Change Programme
EFA	European Free Alliance
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Europäischer Gemeinschaftsvertrag
EP	Europäisches Parlament
EPA	US Environmental Protection Agency
ERT	European Round Table
EU	Europäische Union
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EURELECTRIC	Union of the Electricity Industry
EUROPIA	European Petroleum Industry Association
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FIELD	Foundation for International Environmental Law and Development
GAT	gesprächsanalytisches Transkriptionssystem
GD	Generaldirektion
GD ECFIN	Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen
GD ENV	Generaldirektion Umwelt
GD INDUSTRY	Generaldirektion Unternehmen und Industrie
GD TAXATION	Generaldirektion Steuern
GD TREN	Generaldirektion Verkehr und Energie
IETA	International Emissions Trading Association

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

IGO	International Governmental Organisation
INGO	International Non-Governmental Organisation
IO	Internationale Organisation
IPPC	Directive on integrated pollution control and prevention
JUSCANZ	Japan, USA, Kanada, Australien und Neuseeland im UNFCCC
MBI	market-based instrument
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MVEG	ad hoc Motor Vehicle Emissions Group
NEPI	New Environmental Policy Instrument
NGOs	Non-Governmental Organisations
NPM	New Public Management
NRO	Nichtregierungsorganisationen
NTUA	National Technical University of Athens
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OGP	International Association of Oil & Gas Producers
PA	principal-agent
PPE-DE	Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens) et des Démocrates Européens
RSPB	Royal Society für the Protection of Birds
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICE	Union des Industries de la Communauté européenne
USA	United States of America
VGL.	vergleiche
WCED	World Commission on Environment and Development
WTO	World Trade Organisation
WWF	World Wide Fund For Nature

1 Einleitung

In Zeiten einer rasant voranschreitenden Globalisierung und dem Auftreten weltweiter Probleme wie Umweltverschmutzung, Klimawandel, Terrorismus, die Garantie für internationale Sicherheit, Armut und gesundheitliche Problemstellungen rückt die Frage, wie man diesen Herausforderungen auf internationaler Ebene begegnen kann, in den Vordergrund. Globales Regieren (*Global Governance*) in Form von transnationalen Netzwerken, Partnerschaften zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren¹ und die Delegation² von Aufgaben an internationale Organisationen sind nur einige der ‚*Global Governance*‘ Formen, die auf internationaler Ebene seit einigen Jahren entstehen. Zudem zeigen empirische Beobachtungen, dass diese internationalen Institutionen und Organisationen unter bestimmten Bedingungen selbst einem Wandel unterworfen sind, indem ihre Autonomie gegenüber den Mitgliedstaaten zunimmt oder sich ihre Kompetenzen und Möglichkeiten der Einflussnahme vergrößern. Empirische Beobachtungen zeigen außerdem, dass Mitgliedstaaten zunehmend Aufgaben und Kompetenzen an internationale Organisationen abgeben (vgl. Nielson/Tierney: 2003). Aufgrund ihrer wachsenden Autonomie sind diese internationalen Organisationen in der Lage, eigene Interessen zu entwickeln (vgl. u.a. Tallberg: 2000). Aufgrund einer zunehmenden Abkehr von rein intergouvernementalen Kooperationen hin zu einer stärkeren Einbeziehung supranationaler und internationaler Organisationen, sowie transnationaler Politiknetzwerke rücken seit einiger Zeit Phänomene wie institutioneller Wandel und Präferenzwandel bei internationalen Organisationen (IOs) und komplexen supranationalen Akteuren in den Fokus der Forschung.

Bisher existierten insbesondere zwei dominante Rollenbilder für internationale Organisationen, die entweder als ‚Instrument‘ von Staaten mit gegebenen, feststehenden Inte-

¹ Als Akteur wird allgemein eine an politischen Entscheidungen beteiligte Person (individueller Akteur) oder eine Organisation (korporativer Akteur) bezeichnet, die Handlungsfähigkeit aufweist (Coleman: 1979).

² Hawkins et al. (2006b) definieren den Begriff Delegation (engl. *delegation*) als „conditional grant of authority from a principal to an agent that empowers the latter to act on behalf of the former“ und meinen damit die Übertragung von Entscheidungskompetenzen von einem Akteur (mehreren Akteuren) auf andere Akteure.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

ressen charakterisiert wurden (u.a. Grieco: 1988) oder als ‚Arena‘³ galten, in der Transaktionskosten gesenkt werden können und zwischenstaatliche Kooperation in Form von Regimen ermöglicht wird (u.a. Keohane: 1989). Andere Studien betonen den Akteurscharakter internationaler Organisationen und deren Fähigkeit, eigene, von staatlichen Akteuren unabhängige Interessen zu entwickeln (vgl. Tallberg: 2000; Barnett/Finnemore: 1999, 2004). Eine derartige Charakterisierung von internationalen Organisationen beinhaltet zugleich die Möglichkeit, dass sich die Interessen und Präferenzen dieser Organisation unter bestimmten Bedingungen ändern können.

Rationalistische Institutionalismustheorien⁴ untersuchen in diesem Zusammenhang den Einfluss internationaler Organisationen auf staatliches Handeln (vgl. Tallberg: 2000), während konstruktivistische oder soziologische Studien den Beitrag internationaler Organisationen zur Bildung von transnationalen Werten und Normen untersuchen (Finnemore: 1996; Finnemore/Sikkink: 1998). Diese Studien verbindet die überwiegende Charakterisierung von internationalen Organisationen als einheitliche, ‚monolithische‘ Akteure, deren Präferenzen nur im Verhältnis zu anderen Akteuren, wie zum Beispiel den jeweiligen Mitgliedstaaten, analysiert wurden. Die Binnenstruktur internationaler Organisationen bleibt hier unberücksichtigt. Neuere Studien zeigen jedoch, dass Organisationen eine starke interne Fragmentierung aufzeigen und unterschiedliche kulturelle Ausprägungen hinsichtlich ihrer Verwaltungsstrukturen, -praktiken und -routinen aufweisen können (u.a. Cini: 1997, 2005; Kopp-Malek/Hilkermeier: 2001).

Diese unterschiedlichen Ausprägungen innerhalb einer Organisation können wiederum Auswirkung auf Präferenzen, Reformprozesse und Entscheidungen über Politikwandel in diesen Organisationen haben (u.a. Knill: 2003; Cini: 1997, 2005; Kopp-Malek/Hilkermeier: 2001). So stellen Barnett und Finnemore (2004: 41) fest, dass eine

³ Laut Rittberger und Zangl (2003: 23ff) suggerieren die Verhandlungsergebnisse von Internationalen Organisationen in der Rolle einer ‚Arena‘ das Vorhandensein eines kollektiven Akteurs. Internationale Organisationen als Arena gelten in diesem Zusammenhang eher als Schauspiel staatlicher Politik und als intergouvermentale Verhandlungssysteme, denn als reines Instrument staatlicher Politik (vgl. Rittberger et al.: 1997)

⁴ Rationalismus wird in dieser Studie als die Forschung zu zielgerichtetem Verhalten nutzenmaximierender, individualistischer Akteure aufgefasst. Konstruktivismus dagegen beschreibt die Forschung zu sozialen Konstruktionen von Identitäten, Normen und Interessen von Akteuren in einem bestimmten materiellen oder immateriellen Kontext (vgl. Tierney/Weaver: i.E).

derartige Fragmentierung zu einem dysfunktionalen⁵ Verhalten der Organisation führen kann (*cultural contestation*), wenn divergierende Subkulturen der Organisation aufeinander stoßen und überlappende oder sich widersprechende Präferenzen dieser Subgruppen aufeinander treffen. Unterschiedliche Wertvorstellungen, sowie unterschiedliche strukturelle Ausrichtungen solcher Subeinheiten können somit die Zusammenarbeit und Entwicklung von Politikvorschlägen erschweren oder verhindern (vgl. Morth: 2000: 176). Trotz dieser Feststellungen finden sich empirische Beispiele, in denen solche komplexen internationalen Organisationen trotz intern divergierender Interessen in hoch komplexen Politikfeldern wie der Umweltpolitik Reformen hinsichtlich neuer Politikinstrumente auf den Weg bringen können, ohne dass sie dazu von anderen Akteuren aufgefordert wurden (vgl. u.a. Kopp-Malek/Hilkermeier: 2001).

Barnett und Finnemore (2004: 163) stellten in Studien über den *International Monetary Fund* und den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) Konflikte zwischen verschiedenen Subeinheiten aufgrund von unterschiedlichen Wertvorstellungen fest. Ausgehend von dieser Beobachtung stellt sich die Frage, wie solche Organisationen trotz dieser unterschiedlichen Subkulturen und den daraus entstehenden unterschiedlichen Präferenzen, neue Präferenzen hinsichtlich einer bestimmten Politikentscheidung bilden können.

1.1 Forschungsinteresse

Die Frage, inwieweit bestimmte Strukturen und Prozesse innerhalb komplexer Organisationen bei der Entwicklung bestimmter Vorschläge eine Rolle spielen, bleibt in der Forschung sowohl aus empirischer als auch theoretischer Sicht bisher relativ unbeachtet. Trotz der empirischen Beobachtungen, die Fragen hinsichtlich des Einflusses interner Entscheidungsprozesse einer Organisation auf Reformprozesse und Politikwandel aufwerfen, haben bisher wenige Studien Theorien getestet, die interne Strukturen einer Organisation und ihre Auswirkung auf Politikwandel hinsichtlich bestimmter Regulierungsmechanismen erklären könnten. Der Einfluss der ‚Binnenstruktur‘ oder ‚Binnenorganisation‘ von Organisationen auf Entscheidungsprozesse, Präferenzbildungen und

⁵ dysfunktional: eine Funktion oder Wirkungsweise störend

Handlungen dieser Organisationen ist daher sowohl aus theoretischer als auch empirischer Sicht eine *black box*⁶ (vgl. auch Egeberg: 1999). Gleichzeitig zeigen empirische Studien, dass es offenbar Situationen gibt, in denen es aus der Organisation heraus Veränderungen von Präferenzen hinsichtlich bestimmter Ergebnisse gibt, die nicht durch das Einwirken ihrer Mitgliedstaaten oder anderer Akteure ohne weiteres zu erklären sind und daher einer genauen Analyse bedürfen.

Neuere Studien versuchen, die Forschungslücke über Auswirkungen von internen Prozessen einer Organisation auf ihr Handeln mit der Konzeptionalisierung von internationalen Organisationen als Bürokratien⁷ zu schließen (u.a. Barnett/Finnemore: 1999, 2004; Bauer: 2006; Busch: 2006). Sie betonen die Autorität von internationalen Organisationen im Sinne von Max Weber⁸, wonach ihnen eine rational-legale Autorität zukommt (Barnett/Finnemore: 2004: 21). Um den Präferenzwandel komplexer Organisationen hinsichtlich bestimmter Politikergebnisse zu untersuchen, wird in dieser Forschungsrichtung insbesondere auf die Rolle der Verwaltungskultur⁹ hingewiesen (vgl. Barnett/Finnemore: 1999, 2004; Nielson et al.: 2006; Kopp-Malek/Hilkermeier: 2001). Die umfassendsten Studien zu dem Einfluss von Verwaltungskultur auf interne Entscheidungsprozesse von internationalen Organisationen wurden von Barnett und Finnemore (2004) und Nielson et al. (2006) durchgeführt. Inwieweit insbesondere ein Wandel in der Verwaltungskultur auf interne Präferenzbildungsprozesse dieser Organisationen wirkt, ist noch unerforscht. In der Forschungsliteratur sind nur wenige Theoriemodelle zu der Wirkung von Verwaltungskulturen auf Präferenzen von Organisationen bekannt, die sich mit möglichen Kausalmechanismen einer solchen Wirkungskette beschäftigen. Zudem liegen der Autorin bisher nur wenige empirische Fallstudien vor, anhand derer die theoretischen Annahmen über die Wirkung von Verwaltungskultur auf

⁶ Zu dem Begriff der ‚Binnenstruktur‘ einer Organisation siehe Liese/Weinlich (2006).

⁷ Ein innovativer Ansatz von Barnett und Finnemore in der Forschung zu internationalen Organisationen schlägt vor, diese Organisationen als Bürokratien (*bureaucracy*) zu analysieren und ihre internen Strukturen und Entscheidungsprozesse, sowie deren Auswirkungen auf das Handeln der Organisationen näher zu untersuchen (Barnett/Finnemore: 2004: 3ff).

⁸ Ausführlich nachzulesen u.a. in Weber (1980). Weber definiert Bürokratien als rational-legale Autoritäten, die auf einem System von Regeln basieren und laut Weber die effizienteste Form aller Organisationen hervorbringt: die Bürokratie (vgl. ebd.). Nach Barnett und Finnemores (2004) Interpretation von Webers Konzeption konstituiert die rational-legale Autorität internationale Organisationen, gibt ihnen eine spezifische Form (Bürokratie) und ermächtigt sie, auf eine spezifische Art und Weise zu handeln (unpersönliche, allgemeine Gesetzgebung).

⁹ Definition des Begriffs in Kapitel 2.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Präferenzbildungsprozesse internationaler oder supranationaler Organisationen systematisch untersucht wurden.¹⁰

Die Debatte, ob Verwaltungskultur bei Präferenzänderungen gegenüber bestimmten Ergebnissen (*outcomes*) in internationalen Organisationen eine Rolle spielt, verläuft entlang der Diskussion um den Einfluss von Kultur und kognitiven Faktoren im Allgemeinen. Hier stehen sich insbesondere rationalistische und konstruktivistische Positionen gegenüber. Rationalistische Ansätze ordnen die Kultur strukturellen Prozessen unter und betonen den Einfluss von Kosten-Nutzen-Abwägungen gegenüber normativen oder ideationellen Gründen bei Entscheidungsprozessen (vgl. Pickel/Pickel: 2006: 102ff). Konstruktivistische und soziologische Ansätze heben dagegen die Wirkung von Normen, Ideen und Wertvorstellungen durch Sozialisierungsprozesse hervor, die in Organisationen zu der Identifizierung mit bestimmten Organisationskulturen führen kann (u.a. Hooghe: 2005; Lewis: 2003). Zudem sehen sich solche Ansätze dem Vorwurf ausgesetzt, dass ‚Kultur‘ und damit auch Verwaltungskultur ein sehr ungenaues Konzept darstelle, das schwer zu messen und als intersubjektives Phänomen schwer in Theorien zu erfassen sei (vgl. Jetschke/Liese: 1998: 149).

Diejenigen Studien, die sich mit dem Einfluss von Verwaltungskultur auf Organisationswandel, Reformprozesse und Präferenzänderungen in internationalen Organisationen beschäftigen (Leiteritz: 2005; Park: 2005; Busch: 2006), zeigen jedoch, dass eine Operationalisierung¹¹ von Verwaltungskultur und ihre Untersuchung anhand von Kausalmechanismen möglich ist. Diese Studien gehen im Gegensatz zu anthropologischen Studien im Sinne des Positivismus davon aus, dass eine Gruppe von Führungspersonen gesteuerten Wandel in einer Organisation herbeiführen kann (vgl. Cini: 2004: 64). In Anlehnung an Managementtheorien können diese Führungspersonen in der Organisation (sogenannte Politikunternehmer) in bestimmten Schlüsselsituationen einen Wandel an Organisationskultur herbeiführen, indem sie einerseits bestimmte Weltbilder, Werte und Normen und andererseits Veränderungen in den Arbeitsstrukturen oder Arbeitsab-

¹⁰ Als Beispiel für eine Untersuchung von Präferenzbildung durch Wandel der Verwaltungskultur in internationalen Organisationen kann die Dissertation von Catherine Weaver (2003) gelten sowie die Untersuchungen von Barnett/Finnemore (2004).

¹¹ Operationalisierung meint die Art und Weise, wie ein gegebenes Konzept in einer bestimmten Studie durch elementare Operationen bewertet und gemessen wird (vgl. Martin: 2002: 55).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

läufen der Verwaltungskultur anstreben, die von allen Organisationsmitarbeitern geteilt werden können und so zu einem neuen Verständnis oder neuen Ansatz von Problemlösungen führen (vgl. Weaver: 2003; Barnett/Finnemore: 2004, Nielson et al: 2006).

Verwaltungskultur führt demnach einerseits langfristig zu einer Sozialisation der Organisationsmitarbeiter – andererseits können diese Mitarbeiter in bestimmten Situationen die Verwaltungskultur strategisch für ihre Zwecke nutzen. Um zu einem besseren Verständnis von Verwaltungskultur und ihrer Wirkung zu kommen, ist daher davon auszugehen, dass Akteure einerseits zumindest durch bestimmte Normen und Werte sozialisiert sind, andererseits aber auch wissen oder zumindest ein Gefühl dafür haben, wie sie manipuliert werden können (vgl. auch Schimmelfennig: 2003). Jedoch sind Studien, die geplanten kulturellen Wandel untersuchen, bisher eher bezüglich Unternehmen durchgeführt worden und weniger an internationalen Organisationen und internationalen Verwaltungen (Cini: 2004: 65). Diejenigen Studien, die sich mit kulturellem Wandel durch Führungspersonen in der Organisation beschäftigen, haben zudem bisher ausschließlich internationale Organisationen wie die Weltbank und den International Monetary Fund untersucht.

Da jedoch der Zusammenhang zwischen geplantem Wandel einer Verwaltungskultur und Präferenzwandel von komplexen Organisationen, die eine hohe Supranationalität und differenzierte Untereinheiten aufweisen, bisher wenig untersucht wurde, beschäftigt sich diese Studie mit diesem Typ internationaler Organisationen. Hierbei steht vor allem die Komplexität und Vielschichtigkeit dieser Organisationen im Vordergrund und die Frage, inwieweit eine solche Komplexität interner Strukturen bei Entscheidungsprozessen jener Organisationen eine Rolle spielt. Zudem kann eine Studie, in der die Wirkungsweise von Verwaltungskultur auf der Mikroebene untersucht wird, einen Beitrag zur Tragfähigkeit von Theoriemodellen leisten, welche die Rolle von Verwaltungskultur bei der Einführung neuer Politikansätze untersuchen.

Als eine besonders differenzierte supranationale Organisation gilt die Europäische Kommission. In diesem Zusammenhang beschreibt Spence (2006: 129) die Ähnlichkeit der Generaldirektionen mit nationalen Ministerien, deren Streben nach Unabhängigkeit

zu Komplikationen in der Koordination untereinander führen kann. Ausgestattet mit unterschiedlichen ‚Identitäten‘ seien die Generaldirektionen quasi-autonome Organisationen mit unterschiedlich hierarchischen Managementstrukturen (vgl. ebd.: 129,138). Spence (2006: 144) und Cini (1997) sprechen in diesem Zusammenhang ausdrücklich von verschiedenen Verwaltungskulturen in den Generaldirektionen (GDs), die je nach Politikfeld variieren. Der Prozess, durch den Politikthemen auf der Agenda der Kommission aufgenommen werden, ist laut Cram in sich komplex und erfordert einen bedeutenden Grad an Politikunternehmerschaft¹², der aus den einzelnen Generaldirektionen heraus wirkt (vgl. Cram: 1994: 201). Interessenskonflikte in der Kommission können unter anderem auf die sehr unterschiedlichen Verwaltungskulturen der verschiedenen Generaldirektionen zurückgeführt werden (vgl. ebd.). Aufgrund von unterschiedlichen Formen der Einbeziehung von Interessensverbänden, sowie divergierender Interessen und Wertvorstellungen gelten diese Verwaltungskulturen als teilweise schwer miteinander vereinbar (vgl. Cini: 1996; Cram: 1994). Trotzdem finden sich neben Beispielen, in denen Reformvorhaben innerhalb bestimmter Politikfelder bereits in der Kommission scheitern¹³, immer wieder Fälle, in denen Reformen relativ zügig trotz unterschiedlicher Interessenlagen in der Kommission und ohne erkennbaren Druck von außen vorgeschlagen und durchgesetzt werden.¹⁴ Obwohl die Europäische Union (EU)¹⁵ und ihre Organe gern als einzigartige Organisation beschrieben wird, zeigen verschiedene Studien, dass sich die Europäische Kommission durchaus als eine internationale Organisation bezeichnen lässt, die sich durch den Grad ihrer Supranationalität von anderen internationalen Organisationen unterscheidet (vgl. Tallberg: 2000; Hooghe: 2005). Prinzipiell eignet sich die Europäische Kommission daher *prima facie*¹⁶ als empirisches Fallbeispiel, um die Rolle von Verwaltungskulturen bei Präferenzwandelprozessen komplexer, supranationaler Organisationen zu prüfen.

¹² Politikunternehmer versuchen laut Kingdon (1995), Entscheidungsgremien von ihren Themenvorschlägen zu überzeugen und sie dazu zu bewegen, diese Vorschläge auf ihre Agenda zu setzen (Allison/Zelikow: 1999: 280).

¹³ Ein Beispiel dafür findet sich bei der Entwicklung eines Gesetzesvorschlags zur Einführung einer CO₂-Steuer.

¹⁴ Neben dem Richtlinienvorschlag zur Entwicklung eines Emissionshandelssystems zählt hier auch das *Auto-Oil-Programme* dazu.

¹⁵ Im weiteren Verlauf der Arbeit wird die Abkürzung EU verwendet.

¹⁶ *prima facie* (lat.): auf den ersten Blick

Als Untersuchungsgegenstand wird ein Fall ausgewählt, bei dem die Europäische Kommission scheinbar ohne großen Druck von außen ein Reformvorhaben auf den Weg gebracht hat, dass offensichtlich in einem Einigungsprozess innerhalb der Kommission entwickelt wurde und zumindest vordergründig die Vermutung zulässt, dass verwaltungskulturelle Änderungsprozesse diesen Einigungsprozess in der Kommission unterstützt haben.

1.2 Fragestellung

Die Intention dieser Studie liegt in der Überprüfung des Erklärungswerts von Theorien, die sich mit dem Einfluss von Verwaltungskultur auf Präferenzänderungen in supranationalen Organisationen beschäftigen. Durch den Test einer Theorie, die sich mit der Auswirkung von Verwaltungskultur und ihren Wandlungsprozessen auf die Präferenzen einer Organisation beschäftigt, soll ein Beitrag zu einem besseren theoretischen Verständnis von Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen geleistet werden. Die Fragestellung, mit der sich die Studie beschäftigt, ist daher, inwieweit Theorien, die sich mit der Rolle von Verwaltungskulturen bei Präferenzwandelprozessen von internationalen und supranationalen Organisation beschäftigen, erklären können, dass fragmentierte¹⁷, komplexe Organisationen trotz unterschiedlicher interner Interessenlagen in der Lage sind, Neuformulierungen von Präferenzen hinsichtlich bestimmter Politikansätze und politischen Handlungsweisen vorzunehmen (wenn kein erkennbarer ‚agency push‘¹⁸ anderer Akteure vorliegt (hierzu vgl. Lenschow: 1997).

Für diese Studie ergeben sich daraus die folgenden ergänzenden Fragestellungen:

1) *Inwieweit kann eine Theorie zu gesteuertem Wandel von Verwaltungskultur durch Politikunternehmer tatsächlich den Präferenzwandel einer komplexen, intern differenzierten Organisation hinsichtlich eines bestimmten Politikergebnisses erklären?*

¹⁷ Zu fragmentierten Organisationen (Organisationen mit differenzierten Subeinheiten) und möglichen Auswirkungen dieser Fragmentierung auf die Subkulturen dieser Organisation siehe ausführlich Martin (2002). Cram (1994) bezeichnet solche Organisationen, die einen sehr differenzierten Aufbau besitzen, als ‚multi-level‘- Organisationen.

¹⁸ Lenschow zufolge erklärt der ‚agency push‘ in aktorsorientierten Modellen den politischen ‚Anstoß‘- Faktor, der auf Akteure einwirkt, um einen Politikwandel herbeizuführen (vgl. Lenschow: 1997: 121).

2) *Inwieweit kann eine solche Theorie erklären, dass eine komplexe supranationale Organisation mit intern variierenden Interessen ein neues Verständnis von Problemen und entsprechenden Lösungen entwickeln kann, das die Fähigkeit besitzt, die bisherigen Präferenzen von Teilen ihrer Untereinheiten zu verändern?*

Im Folgenden wird das Ziel der Arbeit, sowie die Vorgehensweise und Fallauswahl der Studie näher erläutert.

1.3 Ziel der Arbeit

Ziel dieser Studie ist es, einen Beitrag zu der Fragestellung zu leisten, wie theoriebasiert erklärt werden kann, ob und warum komplexe supranationale Organisationen in der Lage sind, hinsichtlich auftretender Probleme in bestimmten Politikfeldern neue Präferenzen und Ziele zu formulieren und diese nach außen zu vertreten. Inwieweit die in der Forschungsliteratur benannte Auswirkung von verwaltungskulturellen Änderungsprozessen auf internationale Organisationen tatsächlich den Präferenzwandel von komplexen Organisationen in einem bestimmten Politikfeld erklären kann, soll anhand eines Theorietests an einem Fallbeispiel durchgeführt werden. Der Fokus einer solchen Untersuchung liegt dabei insbesondere auf der Tragfähigkeit eines solchen Theoriemodells für weitergehende empirische Untersuchungen (vgl. ausführlich Eckstein: 1975, vgl. auch George/Bennett: 2005: 75). Es geht in dieser Studie nicht darum, eine umfassende Erklärung für Präferenzwandelprozesse komplexer, supranationaler Organisationen zu finden. Vielmehr soll am Beispiel einer komplexen, fragmentierten Organisation die Bedeutung von verwaltungskulturellen Veränderungen und ihre mögliche Wirkung auf einen Präferenzwandel dieser Organisationen geklärt werden.

J. Frieden (1999: 54) unterscheidet drei Arten der Analyse von Präferenzen: 1. Annahme (*assumption*), 2. Beobachtung (*observation*), 3. Ableitung (*deduction*). Da in dieser Studie die Erklärungskraft eines Theoriemodells im Vordergrund steht, bezieht sich diese Studie auf die dritte Möglichkeit: die Ableitung eines Präferenzwandels auf der Basis einer vorhandenen Theorie, sowie die Überprüfung dieser Annahmen an einem empirischen Fallbeispiel.

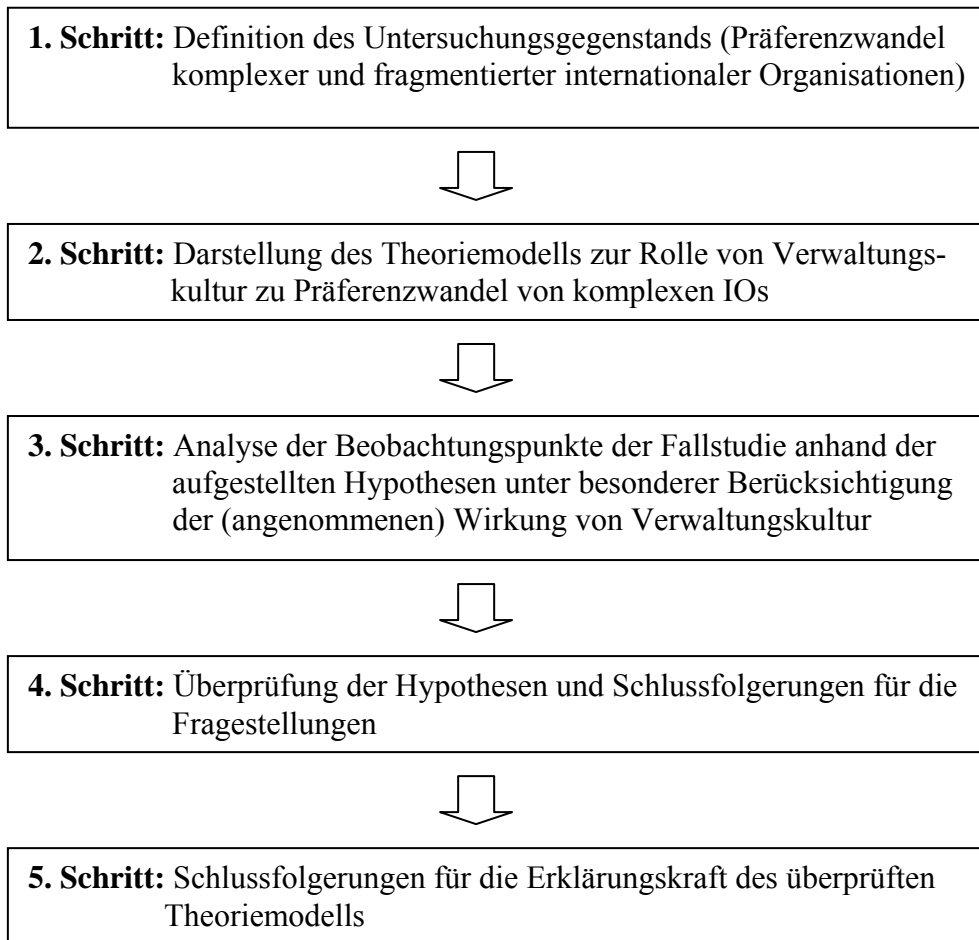
Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Anhand einer Fallstudie, die über mehrere Zeitphasen untersucht wird, sollen Hypothesen getestet werden, die auf der Basis des skizzierten Theoriemodells entwickelt werden. Hierbei steht nicht die Erklärung einer Varianz in der abhängigen Variable im Vordergrund, sondern der kausale Pfad¹⁹, der von den unabhängigen Variablen zur abhängigen Variable (Präferenzwandel komplexer supranationaler Organisationen) führt. Studien haben bereits gezeigt, dass eine veränderte Organisations- oder Verwaltungskultur auf die Präferenzen einer Organisation wirken kann (u.a. Nielson et al.: 2006). Dennoch bleibt unklar, wie die Kausalmechanismen in Form von Prozessvariablen die unabhängige und abhängige Variable verknüpfen. Da in diesem Forschungsbereich bisher wenige empirische Fallstudien zu Präferenzwandel komplexer Organisationen hinsichtlich bestimmter Politikergebnisse vorliegen, will diese Studie somit einen Beitrag zur Weiterführung von Theorien über Präferenzwandelprozesse von komplexen supranationalen Akteuren leisten und anhand eines Tests die Tragfähigkeit eines bestimmten Erklärungsmodells untersuchen.

Die folgende Abbildung stellt den Aufbau des Forschungsdesigns dieser Studie dar, wie er in den folgenden Kapiteln noch ausführlich beschrieben wird.

¹⁹ Als kausaler Pfad gilt eine Kausalkette zwischen vermuteter Ursache (unabhängige Variable) und daraus resultierendem Effekt (abhängige Variable), der die einzelnen Mechanismen aufzeigt, die zwischen Ursache und Effekt wirken (vgl. Deitelhoff: 2006: 29).

Abb. 1: Forschungsdesign



(eigene Darstellung)

1.4 Aufbau der Arbeit

In dem folgenden Kapitel werden zunächst die zentralen Begriffe definiert, mit denen in dieser Studie gearbeitet wird. Es folgt ein Überblick über den bisherigen Forschungsstand zu Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen. Das Kapitel 3 stellt das Theoriemodell dar, anhand dessen die forschungsleitenden Hypothesen entwickelt werden. Darüber hinaus wird die Operationalisierung der Variablen vorgenommen. In Kapitel 4 wird die Methodologie der Studie in Bezug auf die empirische Analyse sowie die Fallauswahl für den Theorietest dargelegt. Die folgenden Kapitel widmen sich der empirischen Analyse. In Kapitel 5 wird zunächst der historische Hintergrund der Umwelt- und Klimapolitik in der Europäischen Union dargestellt. Es folgt eine

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Charakterisierung der Europäischen Kommission und ihre Einordnung in das Europäische Institutionensystem.

In Kapitel 6 wird die Ausgangsposition der Fallstudie hinsichtlich der Ausprägung der Variablen erläutert. Die Kapitel 7 bis 9 analysieren die Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie und den internen Entscheidungsprozess der EU-Kommission. In Kapitel 10 wird abschließend die Erklärungskraft der getesteten Theorie anhand der gewonnenen Ergebnisse diskutiert.

2 Präferenzen supranationaler Organisationen

Die Frage, wie das Phänomen des Präferenzwandels in supranationalen Organisationen hinsichtlich bestimmter politischer Entscheidungen erklärt werden kann, wenn diese Wandelprozesse auf interne Entscheidungsprozesse der Organisationen ohne ersichtlichen Druck von anderen Akteuren zurückzuführen sind, ist erst seit einiger Zeit in den Vordergrund von politikwissenschaftlicher Forschung gerückt.²⁰ Die Debatte, wie solche Präferenzwandelprozesse konzeptionalisiert werden, ist jedoch keineswegs abgeschlossen. Dennoch erfordert eine Studie zu Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen eine klare Definition der Begriffe ‚Präferenzen‘, und ‚Präferenzwandel‘. Zudem muss eine klare Konzeption des Begriffs ‚Organisation‘, entwickelt werden, um eine genauere Eingrenzung derjenigen Organisationen vorzunehmen, die zentraler Untersuchungsgegenstand der Studie sind.

2.1 Definition ‚internationale Organisation‘

Die Definition des Begriffs der ‚supranationalen Organisation‘ erfordert zunächst eine Abgrenzung zu dem häufiger verwendeten Begriff der ‚internationalen Organisation‘.

Die ersten Vorläufer internationaler Organisationen traten im 19. Jahrhundert zum Vorschein (vgl. Rittberger/Zangl: 2006). Generell lassen sich internationale Organisationen in Internationale Regierungsorganisationen (*International Governmental Organisations*, IGOs) und Internationale Nichtregierungsorganisationen (*International Non-Governmental Organisation*, INGO) unterscheiden. Zudem wird in den Internationalen Beziehungen zwischen den Begriffen ‚Institutionen‘ und ‚Organisationen‘ differenziert. Während Untersuchungen zu Organisationen und ihren ‚Unternehmern‘ (*entrepreneurs*)²¹ an der Rolle von Organisationen als Akteure des institutionellen Wandels (*agents of institutional change*) interessiert sind, dienen formale und informelle Institutio-

²⁰ Hierzu exemplarisch die Veröffentlichungen von Cini (1997, 2004, 2007), Weaver (2003), Leiteritz (2005).

²¹ Als ‚Unternehmer‘ (*entrepreneur*) gelten laut Kingdon Akteure oder Organisationen, die eine Politik vorantreiben, in Ressourcen investieren und eine bestimmte Position fördern, um im Gegenzug davon zu profitieren (vgl. Kingdon: 1984: 188, zit. nach Zito: 2001: 586).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

nen²² (*formal and informal institutions*) laut der Forschung zu internationalen Institutionen zur Reduktion von Unsicherheit, indem sie menschliches Verhalten strukturieren (u.a. North: 1990: 3ff).²³

Als Institutionen mit expliziten Regeln gelten unter anderem Regime²⁴ (Keohane: 1989: 3ff). Je nach theoretischer Ausrichtung können Regime als interessenbasiert, machtbasiert oder wissensbasiert analysiert werden (vgl. Hasenclever et al.: 1997). Regimen wird jedoch kein eigener Akteurscharakter zugewiesen, da sie durch die Interaktion ihrer Mitgliedsstaaten entstehen und geprägt werden (vgl. Hasenclever et al.: 1997: 27f) und keine eigene Handlungsbefugnis haben. Internationale Organisationen können dagegen Akteursrollen übernehmen, da sie in der Lage sind, nach innen und außen von den Mitgliedstaaten unabhängige Handlungen durchzuführen und oftmals eine rechtliche (juristische) Persönlichkeit besitzen (vgl. u a. Rittberger/Zangl: 2006: 7). Jedoch können Organisationen selbst auch wiederum Institutionen beinhalten (vgl. Young: 2002: 5). Aufgrund dieser Voraussetzungen sind sie in der Lage, auch eigene Interessen zu entwickeln und zu verfolgen. Dennoch erscheint es in der Praxis schwierig, stets eine klare Trennung zwischen Regimen und internationalen Organisationen durchzuhalten (vgl. Keohane: 1989: 5).

Rittberger unterscheidet zwei unterschiedliche Varianten des Begriffs ‚Internationale Organisationen‘: Einerseits beinhaltet der Begriff ‚politisch-administrative Steuerungs- und Koordinationsmechanismen‘ zwischen Staaten im Sinne internationaler Regime, andererseits stehe der Name für eine ‚bestimmte Klasse zwischenstaatlicher Institutionen‘, die auf gefestigte Verhaltensmuster, basierend auf bestimmten Normen und Regeln in Form *sozialer Institutionen* abzielt (vgl. Rittberger: 1994: 22ff). Rittberger definiert ‚internationale Organisationen‘ als soziale Institutionen, die gegenüber ihrer Umwelt als Akteure auftreten können, die einerseits zwischenstaatliche Verhaltensmuster bilden und andererseits aufgrund ihrer organisatorischen Struktur als kollektiver Akteu-

²² Formale Institutionen beinhalten Regeln und Gesetze, während informelle Institutionen aus Konventionen oder ungeschriebene Regeln für menschliches Verhalten bestehen (vgl. North: 1990: 4).

²³ Im Gegensatz zu North (1990) definieren Rittberger und Zangl (2006: 6) internationale Organisationen als Sonderkategorien von internationalen Institutionen.

²⁴ Robert O. Keohane (1989: 4) definiert Regime als „institutions with explicit rules, agreed upon by governments, that pertain to particular sets of issues in international relations“.

re auftreten können (vgl. Rittberger: 1994: 22ff). Internationale Organisationen lassen sich dabei hinsichtlich ihrer räumlichen Ausdehnung, ihrer formalen Kompetenzen und Sanktionsmöglichkeiten, sowie ihrer Binnen- bzw. Organisationsstruktur einerseits und ihrer Wirkungsweise andererseits unterscheiden (vgl. Woyke: 2000: 192ff).

Gehring (2002) erweitert diese Definition internationaler Organisationen, indem er bei komplexen internationalen Institutionen insbesondere auf die spezifischen Entscheidungssysteme der einzelnen Organisationen abzielt. In seiner Konzeption lässt sich die Europäische Union als komplexe internationale Organisation verstehen, obwohl sie sich deutlich von anderen internationalen Organisationen unterscheidet. Gehrings Definition (vgl. 2002: 275ff) zufolge lassen sich komplexe internationale Organisationen anhand des Grades ihrer Komplexität, des Grades ihrer ausdifferenzierten Entscheidungsprozesse, sowie anhand des Grades ihrer Autonomie unterscheiden. So lässt sich die Europäische Union als eine von vielen spezifischen internationalen Organisationen verstehen, die über einen besonders ausdifferenzierten Entscheidungsprozess und ein hohes Maß an institutioneller Autonomie verfügt (vgl. Gehring: 2002: 283). Für diese Studie wird das Konzept von Gehring verwendet, da es die Integration der Europäischen Union in die Definition internationaler Organisationen nach Gehring ermöglicht.

2.1.1 Definition 'supranationale Organisation'

Im Vergleich zu internationalen Organisationen haben supranationale Organisationen einen anderen Wirkungsgrad. ‚Supranationalität‘ bedeutet ‚überstaatlich‘ und kann als Spezialfall des Begriffes ‚Internationalität‘ gelten (Zeitverlag Gerd Bucerius: 2005). Supranationale Organisationen besitzen Hoheitsrechte, die ihnen durch ihre Mitgliedstaaten übertragen wurden (vgl. ebd.). Laut Pollack (1997) unterscheidet die klassische Definition von Supranationalität zwischen supranationalen Institutionen und supranationalen Organisationen. Nach dieser Definition sind supranationale Organisationen kollektive Akteure, die in einem institutionellen System auftreten und starken Organisationscharakter aufzeigen (Pollack: 2003), während supranationale Institutionen generelle Entscheidungsregeln für Politikentwicklung und Politikwandel festlegen (Pollack: 1997: 99). Pollack selbst verwendet insbesondere in seiner neueren Literatur den Begriff ‚supranationale Organisationen‘ (*supranational organisations*) unter anderem für die Euro-

päische Kommission.²⁵ Hooghe verwendet dagegen weiterhin den Begriff ‚internationale Organisationen‘ und fügt lediglich die Spezifizierung hinzu, dass diese Organisationen auch supranationale Normen verteidigen und fördern können (vgl. Hooghe: 2005: 861). Demnach gelten supranationale Organisationen in dieser Arbeit als Unterkategorie von internationalen Organisationen, die sich aufgrund ihrer Komplexität durch erweiterte Hoheitsrechte von klassischen internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen unterscheiden. Diese supranationalen Organisationen haben durch eine partielle Abtretung von Souveränität ihrer Mitgliedstaaten gegenüber klassischen Internationalen Organisationen einen höheren Grad an Durchsetzungskompetenzen. Diese Definition schließt sich an das Konzept von Gehring an, wonach sich internationale Organisationen am Grad der Ausdifferenziertheit ihrer Entscheidungsprozesse unterscheiden (Gehring: 2002: 283). Demnach sind supranationale Organisationen als internationale Organisationen mit einem besonders hohen Maß an Autonomie und differenzierten Entscheidungsprozessen zu verstehen und gelten als Spezialfall internationaler Organisationen.

2.1.2 Supranationale Organisationen als Bürokratien

Das Konzept von internationalen Bürokratien wird in der rationalistischen und konstruktivistischen Forschungsliteratur unterschiedlich behandelt. Rationalistische Theorien setzten sich lange Zeit wenig mit dem Konzept von internationalen Bürokratien auseinander (vgl. Biermann/Bauer: 2005: 13ff). Der Schwerpunkt dieser Forschungsrichtung lag auf internationalen Institutionen und stufte internationale Bürokratien meist als Produkte internationaler Verhandlungen ein, die in der Umsetzung der Theorien als intervenierende Variable operationalisiert wurden (vgl. Biermann/Bauer: 2005: 13).

Konstruktivistische Theorieansätze, die sich auf einen soziologischen Institutionalismus beziehen, sprechen internationalen Bürokratien dagegen einen Akteursstatus zu und untersuchen, inwieweit internationale Bürokratien im Gegensatz zu rationalistischen

²⁵ Zu Autoren, die in ihren Studien den Begriff ‚supranationale Organisationen‘ für supranationale Organisationsgebilde verwenden, siehe auch Pollack (2003) und Lucas (1999).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Annahmen auf Basis einer Logik der Angemessenheit²⁶ handeln (Biermann/Bauer: 2005: 15). An diesem Punkt knüpfen Barnett und Finnemore (2004: 17f) an und betonen den Verwaltungscharakter von internationalen Organisationen im Sinne von Hierarchie, Kontinuität, Unpersönlichkeit und Expertise nach Max Webers Konzept zu Organisationen. Bürokratie ist danach als eine bestimmte soziale Form von Autorität mit ihrer eigenen internen Logik und Verhaltensweisen zu verstehen (vgl. Barnett/Finnemore: 2004: 3). Barnett und Finnemore (2004) identifizieren neben der von Staaten delegierten Autorität drei weitere Autoritätsquellen, die aus den internationalen Organisationen und ihren Verwaltungsstäben selbst hervorgehen: Erstens verfügen Bürokratien und damit auch die Verwaltungen internationaler Organisationen über eine rational-legale Autorität nach Max Weber. Zweitens orientieren sich Bürokratien am Gemeinwohl (moralische Autorität), indem sie sich nicht nach den Interessen einzelner Staaten oder Wirtschaftsunternehmen richten (Barnett/Finnemore: 2004; vgl. Liese/Weinlich: 2006: 506f). Darüber hinaus verfügen internationale Organisationen drittens über eine gewisse Expertise (spezialisiertes Wissen), aufgrund dessen ihre Politikformulierungsvorschläge gegenüber ihren Mitgliedstaaten Gewichtung erlangen (vgl. Barnett/Finnemore: 2004: 24f; Liese/Weinlich: 2006: 506f). In Verhandlungen können sie als ‚*knowledge brokers*‘ (Bestimmung von Agenden), ‚*negotiation-facilitators*‘ (Beeinflussung von Verhandlungsstrukturen) oder als ‚*capacity-builders*‘ (Herstellung von Zusammenhängen, die Kooperationen ermöglichen) Einfluss nehmen (vgl. Biermann/Bauer: 2005: 24ff).

Laut Barnett und Finnemores Konzeption verfügen Organisationen als Bürokratien auch über eine Verwaltungskultur, die eine Identität innerhalb der Organisation erschafft (Barnett/Finnemore: 2004: 19). Diese Definition nach Weber greift Pollitt (1988: 159f, siehe auch Pollitt/Bouckaert: 2004) indirekt auf und spricht von verschiedenen Typen von Verwaltungen, die mehr oder weniger politisierende Elemente aufzeigen können (wie zum Beispiel die Entwicklung von Regeln, Normen, Gesetzesvorschlägen). Eine ausgeprägte Form politisierender Elemente in Verwaltungen kann somit als ‚*politicized bureaucracy*‘ (politisierte Verwaltung) bezeichnet werden (vgl. Christiansen: 1997: 77).

²⁶ Der Logik der Angemessenheit zufolge handeln Akteure regelbasiert und auf der Basis dessen, was sie für ‚angemessen‘ halten (vgl. March/Olsen: 1998: 951).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Um diesen Eigenschaften von Bürokratien Rechnung zu tragen, sollen die Kriterien nach Max Weber anstatt finaler Kategorien in dieser Studie eher als Maßstäbe für die Festlegung von Bürokratien gelten (vgl. Pollitt: 1988, Christiansen: 1997: 77).

Eine Konzeptualisierung von supranationalen Organisationen generell als Verwaltungen ermöglicht es somit, den Charakter von komplexen, differenzierten Organisationen zu erfassen. Da sich Verwaltungen inhaltlich spezialisieren, entwickeln sie Untereinheiten, in denen es wahrscheinlicher ist, dass sich in ihnen auch Subkulturen ausbilden, die eine von der Gesamtverwaltungskultur unabhängige eigene Interpretation von Weltbildern und Normen formulieren (vgl. Barnett/Finnemore: 2004). Der Ansatz von supranationalen Organisationen als Bürokratien ist zudem in der Lage, der Vermischung von Begriffen wie ‚Institutionen‘ und ‚Organisationen‘ entgegenzuwirken (siehe Definition von Pollack: 1997), da Bürokratien sowohl eine normative Struktur (Normen, Regeln etc.) umfassen, als auch im Gegensatz zu institutionalisierten Regimen materielle Strukturen in Form von Personal, Gebäuden, Büroräumen etc. beinhalten (vgl. Biermann/Bauer: 2005: 11). Indem für Organisationsgebilde mit einer hohen Supranationalität der Begriff ‚Bürokratie‘ verwendet wird, lassen sich auch Organisationen untersuchen, die in anderen Studien klassischerweise als Institutionen oder Organe bezeichnet werden (siehe Abschnitt 2.1.1).

Eine derartige Konzeption von internationalen und supranationalen Organisationen lässt es zu, dass auch den hier relevanten komplexen supranationalen Organisationen ein Verwaltungscharakter zugeschrieben werden kann. Damit sind solche Organisationen nicht eine Organisation ‚sui generis‘²⁷, sondern lassen sich als supranationale Organisationen im Sinne von Bürokratien verstehen.

In dieser Studie wird daher das Konzept von Barnett und Finnemore verwendet, die internationale Organisationen als Bürokratien mit rational-legaler Autorität nach Weber und einer vorhandenen Expertise auffassen. Dieses Konzept wird aufgrund der ausgeführten Argumente im Abschnitt 2.1.1 auf komplexe supranationale Organisationen übertragen. Ausgehend von dieser Definition werden nun die Begriffe ‚Präferenzen‘

²⁷ *lat.*: seiner (eigenen) Art: durch sich selbst eine Klasse bildend, einzig, besonders

und ‚Präferenzwandel‘ im Hinblick auf komplexe supranationale Organisationen spezifiziert.

2.2 Definition von Präferenzen

Eine einheitliche Definition von Präferenzen scheint in der Politikwissenschaft und insbesondere im Bereich der Internationalen Beziehungen nicht zu existieren (vgl. Druckman/Lupia: 2000: 2). Oftmals wird der Begriff undifferenziert und ohne genauere Definition verwendet. Präferenzen werden in der politikwissenschaftlichen Literatur zudem oft mit Interessen, Werten oder ‚Geschmack‘ gleichgesetzt (vgl. Druckman/Lupia: 2000: 2). Wildavsky und Jachtenfuchs weisen jedoch daraufhin, dass sich Präferenzen erst auf der Grundlage meist undefinierter Interessen bilden (Wildavsky: 1987: 4; Jachtenfuchs: 1999: 333ff). Nach dieser Definition können sich trotz gleicher Interessenlagen unterschiedliche Präferenzen herausbilden (vgl. auch Jachtenfuchs: 1999: 348f). Eine weitere Folge der undifferenzierten Verwendung des Begriffs Präferenzen ist die Gleichsetzung von Präferenzen mit Strategien.

Jeffrey A. Frieden schlägt dagegen eine präzise Trennung von Präferenzen und Strategien vor. Ihm zufolge stehen beide Konzepte wie folgt miteinander in Verbindung: „ (...) an actor *prefers* some outcomes to others and pursues a *strategy* to achieve its most preferred possible outcome“ (Frieden: 1999: 41).²⁸ Um beide Konzepte begrifflich voneinander zu trennen, unterscheidet J. Frieden Präferenzen über Ergebnisse (*preferences over outcomes*) und Präferenzen über Handlungsstrategien (*preferences over strategies*)²⁹ (vgl. Frieden: 1999: 46f; Jupille/ Caporaso: 1999: 432).

In Studien, die Präferenzen von Akteuren als Untersuchungsgegenstand haben findet sich dagegen selten eine genaue Definition von Präferenzen. Druckman und Lupia greifen daher auf kognitive Wissenschaften zurück und definieren Präferenzen als „comparative evaluation of (i.e., a ranking over) a set of objects“ (Druckman/Lupia: 2000: 2; vgl. auch Landwehr: 2005: 43). Laut dieser Definition sind Präferenzen ‚*cognitive mar-*

²⁸ Kursive Hervorhebung im Originaltext von Frieden (1999).

²⁹ ‚*Preferences over strategies*‘ werden auch als ‚*policy preferences*‘ bezeichnet, da Akteure Präferenzen über ein bestimmtes Ergebnis haben und damit meist eine bestimmte Methode, Strategie oder Verfahrensweise (*policy*) beinhaltet ist (vgl. hierzu Frieden: 1999: 46f).

kers', die Akteure daran erinnern, wie sie auf verschiedene Situationen in ihrem Umfeld reagieren sollten (vgl. Druckman/Lupia: 2000: 2). Ähnlich definiert Landwehr (2005: 45) Präferenzen als „preferences over alternative options for action which are preferred by virtue of the assumption that they bring about desired states of the world“. Sie entwickelt eine Typologie von Präferenzen auf der Grundlage einer Zusammenführung von Annahmen der *rational choice*-Theorie und der Theorie der deliberativen Demokratie, wobei diese Präferenzen dabei zunächst als relativ stabil gelten (vgl. ebd.: 2005: 46). Superpräferenzen (*superpreferences*) sind demnach relativ stabile individuelle Dispositionen (vgl. ebd.). Die unterste Ebene von Präferenzen über konkrete Optionen ist dagegen auf Wertvorstellungen begründet, die sich ändern können, wenn zum Beispiel neue Informationen, Erfahrungen, Ideen zur Verfügung stehen (2005: 50).

Diesem Modell zufolge können Akteure an diese höher geordneten Präferenzen, die möglicherweise mit anderen Akteuren geteilt werden, appellieren, um die Präferenzen über Optionen oder Ergebnisse des jeweils anderen Akteurs zu ändern (ebd.). Somit lassen sich Präferenzen in einem Modell erfassen, ohne dass die impliziten Motivationen der Akteure ins Zentrum gerückt werden und dadurch eine Untersuchung des Präferenzwandels komplexer supranationaler Organisationen unmöglich machen. Für diese Studien sind nach Landwehrs Modell die unterste Ebene der Präferenzen relevant (Präferenzen über Aktionen oder Ergebnisse) ohne dass in dieser Studie der unlösbare Versuch unternommen werden muss, die persönlichen, individuellen Motivationen sowie spontane, intrinsische Präferenzänderungen von Mitarbeitern der Organisation herauszuarbeiten (vgl. Landwehr: 2005: 61). Im Folgenden wird daher Landwehrs Definition von Präferenzen verwendet, wonach Präferenzen auf Wertesystemen und Annahmen beruhen, veränderbar sind und sich in unterschiedliche Typen mit einer absteigenden Stabilität einteilen lassen: 1.) Superpräferenzen, 2.) übergeordnete Präferenzen, 3.) konkrete Präferenzen hinsichtlich Aktionen und Ergebnissen (vgl. Landwehr: 2005: 55, 62ff). Laut dieser Definition sind am ehesten konkrete Präferenzen hinsichtlich bestimmter Aktionen und Ergebnisse auf der Basis neuer Informationen oder Argumente veränderbar (vgl. ebd.).

2.2.1 Definition von Präferenzwandel

An Landwehrs Modell lässt sich die Konzeption von Druckman und Lupia (2000) anschließen, wonach zwischen Präferenzbildung und Präferenzwandel konzeptionell kein Unterschied besteht, da neue Präferenzen als Reformulierungen bereits existierender Präferenzen entstehen und die Mechanismen beider Prozesse kaum von einander zu unterscheiden sind (u.a. Druckman/ Lupia: 2000: 7). Diese Annahme lässt sich folgendermaßen erklären: Druckman und Lupia zufolge sind zwei Formen eines Präferenzwandels möglich. Einerseits können sich Präferenzen gegenüber zwei Objekten³⁰ *A* und *B* ändern, indem neue Informationen über eines der beiden Objekte zugänglich sind (ebd.: 6). Andererseits können Akteure feststellen, dass Objekte, die sie als *P* eingeordnet haben, sich in Wirklichkeit in *P*₁ und *P*₂ unterscheiden lassen (ebd.: 6). In beiden Fällen löst neue Information jeglicher Art eine vergleichende Evaluation zwischen beiden Objekten aus: neue Annahmen über diese Objekte werden gebildet (ebd.). Diese Annahmen beruhen jedoch auf Annahmen und Präferenzen, die Akteure über Objekte gebildet haben, mit denen sie in der Vergangenheit konfrontiert waren (ebd.). Übereinstimmend mit Landwehrs Modell von Präferenzen lässt sich Druckman und Lupia zufolge die Schlussfolgerung ziehen, dass sich Präferenzbildung und Präferenzwandel nicht von einander trennen lassen, da neue Präferenzen auf bereits existierenden Präferenzen beruhen (vgl. Druckman/ Lupia: 2000: 7).

Nach der Definition der zentralen Begriffe in dieser Studie wird im folgenden Abschnitt der Forschungsstand zu Präferenzwandel in supranationalen Organisationen dargestellt.

2.3 Forschungsstand

Internationale Organisationen nehmen mittlerweile einen zentralen Stand in der Forschung der Internationalen Beziehungen ein. In den achtziger und neunziger Jahren konzentrierte sich die Forschung zu internationalen Organisationen zunächst darauf auf die Fähigkeit von internationalen Organisationen, ihren Mitgliedstaaten Informationen bereitzustellen und Kooperationen zwischen Staaten zu erleichtern (vgl. Krasner: 1983;

³⁰ Objekte über die Präferenzen gebildet werden, sind Druckman und Lupia (2000: 3) zufolge Aspekte der Umwelt, die im Vergleich miteinander bewertet werden. Diese Aspekte können sowohl konkrete Gegenstände oder Phänomene betreffen als auch abstrakte Phänomene wie zum Beispiel Ideen (vgl. ebd.).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Keohane/Martin: 1995; Martin/Simmons: 1998). Rationalistische Theorieansätze wie der liberale Institutionalismus oder interessenbasierte Regimetheorien gehen von exogenen und damit feststehenden Präferenzen aller beteiligten Akteure aus (vgl. Aspinwall/ Schneider: 2000: 7; Jupille/ Caporaso: 1999: 432). Akteuren werden nutzenmaximierende Interessen und damit einhergehende stabile Präferenzen zugeordnet, die eine deterministische Handlungsweise erzeugen sollen (vgl. Clark: 1998: 249). Führend auf dem Gebiet der rationalistischen Forschung zu Präferenzen von Staaten gilt Moravcsiks liberale Theorie der Internationalen Politik: Er entwickelte ein Zwei-Phasen-Modell von staatlichem Verhalten, in dem Präferenzen von Staaten einen Einfluss auf den Ausgang ihrer Interaktion nehmen (vgl. Moravcsik: 1997: 545).

Ausgehend von Beobachtungen, dass internationale Organisationen selbst zunehmend eigene Interessen hinsichtlich bestimmter Lösungen von Problemen entwickeln³¹, hat sich auch die Bandbreite möglicher Erklärungsansätze erweitert. In neueren Studien werden Internationale Organisationen zunehmend als selbstbestimmte, relativ autonome Akteure behandelt, die Einfluss in Form von *agenda setting*³², der Umsetzung von Gesetzgebungen und Formen der Regulierung ausüben können (Pollack: 1997, 2003, 2006; Hawkins et al.: 2006a; Koremenos et al.: 2001). Als autonome Akteure können internationale Organisationen eigene, von staatlichen Akteuren unabhängige Präferenzen bilden (u.a. Tallberg: 2000).

Der *principal-agent* (PA)-Ansatz gilt innerhalb rationalistischer Theorien als das gängigste Modell, um Beziehungen zwischen Internationalen Organisationen (*agents*) und ihrer Mitgliedstaaten (*principals*) zu erklären. Dieser Ansatz soll verdeutlichen, warum Staaten Kompetenzen an internationale Organisationen abtreten und wie diese Delegation von Kompetenzen organisiert ist (vgl. Hawkins et al.: 2006a; Pollack: 1997, 2003). Internationale Organisationen werden als strategisch orientierte Akteure definiert, die gegenüber staatlichen Akteuren eigene Interessen entwickeln und in Entscheidungspro-

³¹ Ein deutliches Beispiel für relativ unabhängige Organisationen findet sich in der Europäischen Kommission (vgl. Egeberg (Hrsg.): 2006). Auch vielen internationalen Vertragssekretariaten wird eine gewisse Unabhängigkeit in bestimmten Bereichen zugesprochen (u.a. Bauer: 2006).

³² *Agenda setting* ist der Prozess, durch den Politiker auf Themen aufmerksam gemacht werden (vgl. Joachim: 2001: 213).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

zessen versuchen, diese Interessen gegenüber staatlichen Akteuren durchzusetzen. Dieser Forschungsrichtung zufolge gelingt ihnen dies aufgrund eines asymmetrischen Informationsverhältnisses, indem die internationalen Organisationen Informationen über ihre Aktivitäten verschleiern und so die Möglichkeit ihrer Prinzipale, sie zu kontrollieren, verringern (vgl. Weaver: 2007: 496).

Einige Studien versuchen, diesen Ansatz auch auf Organisationen anzuwenden, indem einzelne Untereinheiten als Agenten gegenüber dem Entscheidungsgremium der Organisation (*principal*) konzeptionalisiert werden (vgl. Lequesne: 2000; Nielson et al.: 2006, Nielson/Tierney: 2003). Dieser Ansatz der ‚*bureaucratic politics*‘ (vgl. Allison/Zelikow: 1999; Peters: 1992) konzentriert sich auf Konflikte zwischen verschiedenen Einheiten einer Organisation, die zum großen Teil auf unterschiedlichen sektoralen Interessen der Einheiten beruhen (vgl. Christiansen: 1997: 87). Demnach würden einzelne Einheiten permanent danach streben, ihre Kompetenzen und Ressourcen auszuweiten (vgl. Barnett/Finnemore: 2004). Organisatorischer Wandel sei darauf zurückzuführen, dass dieser Machtkampf zu neuen Regeln führt, die bestimmte Einheiten mit mehr Macht in der Formulierung und Implementierung von Politikvorschlägen ausstattet (vgl. Barnett/Finnemore: 2004: 42).

Dieses Design stößt jedoch an seine methodischen Grenzen, wenn Präferenzwandel und Haltungsänderungen von supranationalen ‚Mehrebenen‘-Organisationen auf das aktive Engagement von Organisationsmitarbeitern in der Organisation zurückgehen (vgl. auch Weaver: 2003). Dem PA-Ansatz zufolge sei verändertes Verhalten einer Organisation auf die Interessen der Prinzipale (in Organisationen in der Regel die oberste Management-Ebene) zurückzuführen (vgl. Weaver: 2003: 26). Diese Sichtweise vernachlässigt jedoch die Rolle der Untereinheiten einer supranationalen Organisation und kann nicht erklären, wie es schwächer positionierte Untereinheiten schaffen, andere für ihre Vorschläge zu gewinnen (siehe oben). Der *principal-agent*-Ansatz ist daher nicht in der Lage, die internen Prozesse in bürokratischen Organisationen vollständig zu erklären (vgl. Weaver: 2003: 27). Vielmehr findet laut Barnett und Finnemore (2004) in diesen

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Fällen eine kreative Akteursaktivität (*creative agency*³³) statt, die auf einer Ebene darunter *in* einzelnen Subeinheiten stattfindet.

Generell nehmen Präferenzen von Akteuren in rationalistischen Ansätzen nicht die Position einer abhängigen Variablen ein, sondern sind als festgelegte Größe bzw. Parameter Teil des Erklärungsmodells. Diese ‚*black box*‘³⁴ der rationalistischen Theorien spielt in konstruktivistischen Theorien jedoch eine tragende Rolle, indem das empirische Rätsel der Entstehung und Veränderung von Akteurspräferenzen zum Untersuchungsgegenstand gemacht wird. Laut Pollack (2007) gibt es rationalistische Theorien, die mögliche Präferenzänderungen von Akteuren anerkennen. Jedoch haben sie wenig Möglichkeiten, diesen Präferenzwandel selbst zu erklären (u.a. Keohane: 1984). Vertreter rationalistischer Institutionalismustheorien schlagen selbst eine Art Arbeitsteilung zwischen soziologischen und rationalistischen Institutionalismusansätzen vor. Die Erklärung von Präferenzen würde danach durch soziologische oder konstruktivistische Ansätze erfolgen, während rationalistische Theorieansätze die Ergebnisse von Akteurs-handlungen erklären könnten (vgl. u.a. Checkel/Zürn: 2005: 1058, 1065).

Dagegen gehen konstruktivistisch oder soziologisch orientierte Studien davon aus, dass Präferenzen institutioneller Akteure veränderbar sind und nicht exogen gegeben sind (vgl. Jupille/Caporaso: 1999: 432). Zudem orientieren sich solche Präferenzen nicht nur an materiellen, sondern auch an ideationellen und normativen Faktoren (vgl. Jetschke/Liese: 1998: 173). Als die bekanntesten Vertreter des ‚neuen Institutionalismus‘ gelten March und Olsen (1984, 1989), die Institutionen nicht nur eine autonome Rolle zuschreiben, sondern auch von einer gegenseitigen Beeinflussung durch staatliche Akteure und Institutionen sprechen (March/ Olsen: 1984: 738). Wie der Präferenzwandel in Organisationen zu erklären ist, wird auch von der soziologischen und konstruktivistischen Forschungsrichtung mit unterschiedlichen Theorieansätzen begründet.

³³ Den Begriff ‚*creative agency*‘ führen Barnett und Finnemore (2004: 162) ein, um die Eigeninitiative von Organisationen hinsichtlich von Reformprozessen und organisatorischem Wandel zu bezeichnen.

³⁴ ‚Schwarzer Kasten‘, nicht analysierter oder erklärter Bereich in einem Erklärungsmodell. Das ‚*black box problem*‘ beschreibt laut Mahoney (2003: 2) „the difficulty of explaining *why* a given causal variable exerts an effect on a given outcome variable“ (Hervorhebung im Original).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Gegenstand einiger Studien ist die Veränderung von Präferenzen in internationalen Organisationen über Sozialisations- und Überzeugungsprozesse (vgl. Hooghe: 2005; Checkel: 2003a/b; Lewis: 2003). Sozialisation wird in diesen Studien mehrheitlich als Prozess verstanden, durch den Individuen ihre Präferenzen hinsichtlich von organisationalen Normen ändern (vgl. Hooghe: 2005: 865). Hooghe stellt die These auf, dass fragmentierte Organisationen die Präferenzen ihrer Untereinheiten und Mitarbeiter weniger stark ändern können, als einheitliche Organisationen (vgl. ebd.). Andere Studien wie die von Checkel untersuchen hingegen, wie sich die Präferenzen bestimmter Agenten in internationalen Organisationen durch soziale Interaktion in Form von Überzeugung und Deliberation (am Beispiel der Kommissionskomitees) ändern. Checkel zeigt auf, dass diese Mechanismen zu bestimmten Zeitpunkten und in bestimmten Kontexten zu Präferenzwandel beigetragen haben (2003b: 222). Gleichzeitig weist Checkel (2003: 226ff) auf die Komplexität von Präferenzwandelprozessen und die Notwendigkeit weiterer empirischer Studien hin, um Hypothesen zu entwickeln und zu testen, die solche Prozesse untermauern oder erklären können.

An diesen Schnittpunkt schließt sich die Forschung zu soziologischen Institutionalistentheorien an, die sich mit den internen Prozessen von Organisationen am Beispiel von Verwaltungs- oder Organisationskulturen beschäftigt. Studien dieser Forschungsrichtung zeigen, dass internationale Organisationen eigene Verwaltungs- oder Organisationskulturen entwickeln können und versuchen, über ihre Organisationskultur Einfluss auf Mitgliedstaaten zu nehmen (vgl. Barnett/Finnemore: 1999). Diese Forschungsrichtung trägt der zunehmenden Spezialisierung von Organisationen und der Ausweitung ihrer Kompetenzen in bestimmten Politikbereichen Rechnung. Sie betont die Autonomie supranationaler Institutionen (vgl. Tallberg: 2000: 844) und besitzt darin eine Gemeinsamkeit mit rationalistischen Institutionalismusansätzen. Diese Studien weisen der Verwaltungskultur jedoch meist eine Filterfunktion zu, indem die Verwaltungskultur Anreize und externe Effekte filtert und das Verhalten der Organisation auf externe Faktoren bestimmt (vgl. Weaver: 2003: 28).

Barnett und Finnemore (2004) heben insbesondere den Akteurscharakter internationaler Organisationen als Bürokratien hervor. Sie zeigen, dass die Verwaltungskultur von

internationalen Organisationen als Bürokratien Einfluss auf Entscheidungsprozesse dieser Organisation haben kann. Andere Forschungen aus diesem Bereich befassen sich mit Sozialisationsprozessen und welchen Einfluss Verwaltungskulturen auf die Internalisierung von Normen und Regeln und Überzeugungsprozessen haben können (u.a. Lewis: 2003). Sie verdeutlichen, dass rationalistische Ansätze insbesondere dann Probleme haben, Reformprozesse in Organisation zu erklären, wenn ein besonders dichtes normatives Umfeld besteht, aus dem sich organisationseigene Kulturen entwickeln können (vgl. Lewis: 2003: 121). Das Konzept der Verwaltungskultur wird in diesen Studien jedoch unterschiedlich umgesetzt. Der folgende Abschnitt soll einen Überblick über den Status von Verwaltungskultur in konstruktivistischen und organisationssoziologischen Studien zu Präferenzwandel in internationalen Organisationen geben.

2.3.1 Verwaltungskultur in Organisationen

Verwaltungskultur in Organisationen entsteht aus dem (menschlichen) Bedürfnis nach Stabilität, Kontinuität und Ordnung in einer zunehmend unsicheren und diffusen Welt (vgl. Schein: 1992). Die vorherrschende Unsicherheit treibt Organisationsmitarbeiter demnach an, nach und nach Verfahren und Routinen zu entwickeln, die als Leitfaden wirken, wie mit Problemen umzugehen ist. Über die Zeit verinnerlichen (internalisieren) und akzeptieren Organisationsmitarbeiter nicht nur die formalen Strukturen, sondern auch informelle Normen, Werte oder Ideen darüber, wie ‚angemessen‘ auf bestimmte Probleme reagiert werden sollte (vgl. Weaver: 2003: 50). Aus diesen verinnerlichten Normen und Ideen kann eine Art Verwaltungskultur in der jeweiligen Organisation entstehen. Laut konstruktivistischen oder organisationssoziologischen Studien leitet eine solche Verwaltungskultur das Verhalten von Organisationsmitarbeitern und steuert kognitive Prozesse darüber, was die Identität und die Ziele der jeweiligen Organisation beinhalten (vgl. Weaver: 2003).

Laut Edgar Schein umfasst eine Verwaltungskultur kognitive Strukturen, wie das geteilte Verständnis über bestimmte Weltbilder, sowie explizite Normen, Prinzipien und Werte, aber auch die ‚*standard operating procedures*‘, die bestimmte Arbeitsstrukturen und -regeln enthalten (vgl. Schein: 1992). Diese Auffassung von Verwaltungskultur wird von verschiedenen Autoren geteilt: So enthalten verwaltungskulturelle Strukturen

laut Michelle Cini sowohl die ideationellen Strukturen von verankerten Weltbildern und Werten, als auch die Realisierung dieser Weltbilder, Werte und Normen in den Strukturen, Prozeduren und Aktivitäten der jeweiligen Organisation (prozedurale Strukturen) (vgl. Cini: 2007: 202; auch Martin: 2002: 56).

Nach Auffassung dieser Autoren beinhaltet eine Analyse von Verwaltungskultur in Organisationen sowohl die ideationellen Strukturen als auch die sogenannten prozeduralen Strukturen in einer Organisation³⁵. Laut Schein (1992: 14) ist eine Verwaltungskultur dann dominant, wenn bestimmte Annahmen über die Abteilungen der Organisation hinweg geteilt und akzeptiert werden. Jedoch gibt es auch Positionen, die ideationelle und materielle bzw. auch prozedurale Strukturen strikt von einander trennen und unter Verwaltungskultur nur die ideationellen Strukturen einer Organisation, also ihre Normen, Werte und Ideen, fassen (vgl. Martin: 2002: 81).

Der Forschungsstand zu Verwaltungskulturen in Organisationen erweist sich als sehr komplex und besteht aus verschiedensten gegensätzlichen Annahmen darüber, welche Theorien und Methoden geeignet sind, um Verwaltungskultur in Organisationen zu untersuchen (u.a. Martin: 2002: 7). Im Allgemeinen sind zwei Hauptströmungen zu beobachten. Die eine Richtung fasst Verwaltungskultur als eine Art Filter auf, durch den die Handlungsweisen von Organisationsmitarbeitern gesteuert werden (vgl. Martin: 2002: 4; Barnett/Finnemore: 2004; Weaver/Leiteritz: 2005). Diese Auffassung von Verwaltungskultur wird insbesondere von der anthropologischen orientierten Richtung der Organisationstheorie vertreten, wonach Verwaltungskulturen resistent gegen strategische Veränderungen durch sogenannte Agenten sind (vgl. Cini: 2004: 64).

Die andere Strömung betrachtet Verwaltungskultur als Variable, die getrennt von anderen Aspekten untersucht werden kann (vgl. Martin: 2002: 5). Diese Richtung erlaubt es,

³⁵ Mit *ideationellen* Strukturen (*ideational structures*) (vgl. auch Cini: 2007, Martin: 2002) wird allgemein die Verankerung von Weltbildern und Normen in einer Verwaltungskultur bezeichnet, die über Neurahmungen von Konzepten und Vorschlägen verändert werden können (vgl. auch Friedrich et al.: 2000 zu epistemischen Innovationen). In dieser Studie wird bewusst nicht der Begriff ‚kognitive‘ Strukturen (vgl. Friedrich et al.: 2000) verwendet, da der Begriff ‚kognitiv‘ nach Auffassung der Verfasserin die in dieser Studie antizipierten Verankerungen von Weltbildern nicht ausreichend widerspiegelt. *Prozedurale* Strukturen bezeichnen die informellen und formalen Entscheidungsstrukturen in einer Organisation, die auch materielle Strukturen genannt werden (u. a. Cini: 2007; Martin: 2002; Friedrich et al.: 2000).

Theorien über Verwaltungskulturen zu entwickeln und diese an empirischen Fallbeispielen zu testen (ebd.: 6). Diese positivistisch ausgerichteten Studien gehen davon aus, dass ein gesteuerter Wandel einer Verwaltungskultur möglich ist (vgl. Cini: 2004: 64). Innerhalb dieser Ausrichtung kann Verwaltungskultur aus einer Integrationsperspektive, einer Differenzierungsperspektive und einer Fragmentationsperspektive untersucht werden. Dennoch sind sich auch die Positivisten darüber uneinig, welche Ebene einer Verwaltungskultur veränderbar ist, bzw. welche Mechanismen den Wandel einer Verwaltungskultur erklären können (vgl. ebd.). Verwaltungskultur wird als Variable aufgefasst, die unabhängig bzw. intervenierend wirken kann. Aus Sicht einer Integrationsperspektive existiert eine Einigung innerhalb der Organisation hinsichtlich ideationeller Strukturen der Verwaltungskultur auf allen Ebenen. Die Differenzierungsperspektive betont dagegen die Bildung von Subkulturen, die in Harmonie, unabhängig voneinander oder im Konflikt miteinander bestehen können (Martin: 2002: 94). So untersuchen einige Studien verschiedene Typen von Subkulturen (Barley: 1986; Louis: 1985) und ihre Beziehungen zueinander (u.a. Alvesson/Berg: 1992). Aus Sicht der Fragmentationsperspektive dagegen sind kulturelle Manifestationen nicht konsistent, sondern Konsens wird je nach Thema erzielt (vgl. ebd.), da es aus Sicht dieser Perspektive viele verschiedene Sichtweisen und kulturelle Interpretationen gibt und diese Sichtweisen einer permanenten Fluktuation unterliegen (vgl. u.a. Golden: 1992, zit. nach Martin: 2002: 107). Vertreter dieser Richtung sind zum Beispiel March and Olsen (1976), Sabelis (1996) und Knights/Wilmott (1987), die sich unter anderem mit Widersprüchen in Verwaltungskulturen beschäftigen.

Neuere Strömungen in der Forschung zu Verwaltungskulturen bemühen sich darum, alle drei Perspektiven in einen Ansatz zu integrieren (u.a. Martin: 2002: 3). Durch die Zusammenführung aller drei Perspektiven wird es laut Martin möglich, die jeweiligen blinden Punkte (*blind spots*)³⁶ der einzelnen Perspektiven abzudecken (ebd.: 120). Dennoch ergebe sich bei der Analyse oft die Situation, dass eine Perspektive eine dominantere Stellung einnehme als die anderen (Martin: 2002). Dennoch ist es laut Martin schwer, aus einer Definition, die alle drei Perspektiven umfasst, eine Theorie zu entwickeln, die sich testen und verifizieren lässt (Martin: 2002: 154), da eine solche Theorie

³⁶ Hier Aspekte, welche die einzelnen Theorien nicht erklären können.

einen sehr universellen Charakter einnimmt. Ein solcher Blickwinkel hilft Martin zufolge jedoch auch dabei, die Veränderungen einer Verwaltungskultur besser zu erfassen, als eine Theorie, die sich an einer der drei Perspektiven orientiert (vgl. Martin: 2002). Die jeweils verwendete Definition von Verwaltungskultur spiegelt demnach bereits die Theorie wider, die hinter dem Konzept von Verwaltungskultur steht.

2.3.2 Definition Verwaltungskultur

Das Konzept der Organisations- oder auch Verwaltungskultur hat sich in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre anhand von zahlreichen Studien über Erfolgsfaktoren in Unternehmen zu einem bedeutenden Forschungsbereich der Organisationstheorie entwickelt (u.a. Ouchi/Wilkins: 1985; Deal/Kennedy: 1982). Die Wurzeln liegen in frühen Studien zu kulturellen Phänomenen in Unternehmen (u.a. Hofstede: 1980, 1991; Selznick: 1984). Viele Konzepte zu Verwaltungskulturen gehen wiederum auf Kulturstudien aus der Anthropologie zurück (u.a. Geertz: 1973). In den Politikwissenschaften wird Organisationskultur sehr unterschiedlich definiert. Oft findet eine unzureichende Präzisierung des Begriffs statt, da Konzepte wie Wertorientierungen, Mentalitäten und Überzeugungen nebeneinander gestellt werden. Dabei werden die Begriffe Verwaltungskultur (*bureaucratic culture*) und Organisationskultur (*organizational culture*) meist synonym verwendet. Eine derartig breite Definition von Verwaltungskultur erschwert nach Ansicht vieler Wissenschaftler eine Operationalisierung von Verwaltungskultur (vgl. Martin: 2002). Da in dieser Studie der Fokus auf administrativen, komplexen Organisationen liegt, wird im weiteren Verlauf der Begriff Verwaltungskultur (*bureaucratic culture*) verwendet. Zudem wird für diese Studie aufgrund der Ähnlichkeit der beiden Begriffe kein konzeptioneller Unterschied zwischen einer Verwaltungs- und einer Organisationskultur gemacht. Dennoch wird für den weiteren Verlauf eine klare Definition für Verwaltungskultur formuliert, um eine Operationalisierung von dem Konzept ‚Verwaltungskultur‘ als Variable gewährleisten zu können.

Im ursprünglichen Sinne der soziologischen Organisationstheorie ergibt sich die Organisationskultur aus einem Zusammenwirken von Werten, Normen, Denkhaltungen usw., die von den Mitarbeitern geteilt werden und somit das Verhalten der Organisation prä-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

gen (vgl. Schein 1995). Laut Wallerath (2001: 13) ist die Verwaltungskultur Teil der *politischen Kultur*, die wiederum Teil der *allgemeinen Kultur* ist.

Die in der Literatur verwendeten Definitionen lassen sich allgemein in zwei Hauptströmungen teilen: Ein eher angelsächsisch beeinflusstes Konzept geht von einer ganzheitlichen Definition aus, wonach Organisation mit Kultur gleichgesetzt wird (vgl. Wallerath: 2001: 14). Dieses weit gefasste Konzept eignet sich jedoch kaum für eine empirische Analyse, da so der Einfluss von Verwaltungskultur auf Veränderungen in der Organisation nicht mehr feststellbar ist. Eine zweite Strömung geht von einem enger gefassten Begriff aus, der die Verwaltungskultur eher als ‚mentales Programm‘ erfasst (vgl. ebd.). In diesem Sinne versteht sich Verwaltungskultur als ein Organisationsmerkmal unter anderen wie Strukturen, Entscheidungsprozessen und Verhalten (siehe u.a. Wallerath: 2001). Der Organisationspsychologe Edgar H. Schein (1995: 25) definiert in seinem Werk ‚Organizational Culture and Leadership‘ Organisationskultur als „ein Muster gemeinsamer Grundprämissen, das die Gruppe bei der Bewältigung ihrer Probleme externer Anpassung und interner Integration erlernt hat, das sich bewährt hat und somit als bindend gilt (...)“. Die Organisations- oder Verwaltungskultur besteht daher laut Schein aus Grundannahmen, Werten, Weltbildern und geteilten Bedeutungsmustern.

Andere Definitionen gehen wesentlich weiter (wie in 2.3.3 erwähnt) und umfassen nicht nur die ideationellen Strukturen einer Verwaltungskultur, sondern auch prozedurale Strukturen, wie zum Beispiel formelle und informelle Praktiken wie Regeln, Prozeduren, Aufgaben, Hierarchien, aber auch unausgesprochene Praktiken und mündliche Vereinbarungen (vgl. Martin: 2002: 87f).

Nielson et al. (2006) spezifizieren die zugrundeliegenden Prämissen der Organisationskultur als „shared ideologies, norms, and routines that shape staff members’ expectations about how agendas are set, mandates are operationalized, projects are implemented and evaluated...“ (vgl. auch Leiteritz: 2005; Schein: 1992; Allison/Zelikow: 1999: 167f). Nach dieser Definition ermöglicht eine Verwaltungskultur den Mitarbeitern der Organisation, einen interpretativen Rahmen für ihre Handlungen zu bilden (vgl.

Barnett/Finnemore: 1999: 423). Dieser Rahmen geht Barnett und Finnemore zufolge über die Bedeutung einer ‚eingeschränkten Rationalität‘ hinaus, da das Wertesystem der Individuen durch eine Verwaltungskultur mitgeprägt wird (vgl. ebd.). Somit sind Ideen, Werte, und Normen *Teil* einer Verwaltungskultur. Neue Ideen und Normen, die in Institutionen und Organisationen institutionalisiert und von den Mitarbeitern akzeptiert werden, sind ein Bestandteil der Verwaltungskultur und werden nicht mehr getrennt voneinander definiert.³⁷

Spezialisierungsprozesse und Expertisenentwicklung innerhalb der Organisation können darüber hinaus dazu führen, dass Untereinheiten Subkulturen entwickeln können und somit inneren Segmentierungsprozessen unterlegen sind (Barnett/Finnemore: 1999: 423). Barnett und Finnemore zufolge können daraus unterschiedliche Präferenzlagen verschiedener Abteilungen entstehen, die bei der Ausarbeitung gemeinsamer Richtlinien und Gesetzesvorschläge aufeinander prallen „Different segments of the organization may develop different ways of making sense of the world, experience different local environments, and receive different stimuli from outside; they may also be populated by different mixes of professions or shaped by different historical experiences.” (Barnett/Finnemore: 1999: 724). Wie in Abschnitt 2.3.1 bereits erwähnt, bestimmt der Blickwinkel, mit dem das Konzept der Verwaltungskultur analysiert werden soll, die jeweilige Definition von Verwaltungskultur. So schlägt Martin vor, Verwaltungskultur so zu konzipieren, dass es Aspekte aller drei Richtungen miteinander verbindet, da eine solche Definition der Vielfältigkeit von Verwaltungskultur am ehesten entgegenkomme. Sie definiert Verwaltungskultur als eine Kultur in Organisationen, die sowohl ideationelle als auch prozedurale Strukturen umfasst, die sich in Subkulturen unterteilen kann und gleichzeitig Veränderungsprozesse zulässt:

„When organizations are examined from a cultural viewpoint, attention is drawn to aspects of organizational life that historically have often been ignored or understudied, such as the stories people tell to newcomers to explain “how things are done around here” (...), jokes people tell, the working atmosphere (...), the relationship among people (...), and so on. Cultural observers also often attend to aspects of working life that other researchers study, such as the organization’s official policies, (...) reporting

³⁷ Siehe zur umstrittenen Trennung von Kultur und Ideen Jetschke und Liese (1998: 157).

relationships, and so on. A cultural observer is interested in the surfaces of these cultural manifestations because details can be informative, but he or she also seeks an in-depth understanding of patterns of meanings that link these manifestations together, sometimes in harmony, sometimes in bitter conflict between groups, and sometimes in webs of ambiguity, paradox, and contradiction.” (Martin: 2002: 119).

Meist gehen Verwaltungskulturen aus bestimmten ‚Missionen‘ hervor, die bürokratische Organisationen im Laufe der Zeit entwickeln. Durch Entwicklung von Normen und Praktiken entstehen grundlegenden Haltungen und Annahmen darüber, wie bestimmte Aufgaben der Organisation wahrgenommen und durchgeführt werden sollten (vgl. Payan: 2006: 28). Laut Martin besitzen selbst Organisationen, die aus dominanten Subkulturen bestehen, einige Übereinstimmungen und geteilte Wahrnehmungen, die sich in bestimmten Verhaltensweisen der Organisationsmitarbeiter widerspiegeln (vgl. Martin: 2002: 155). Dieser Auffassung zufolge enthält jede Verwaltungskultur Elemente verschiedener Perspektiven: „(...) what people disagree about and what they find ambiguous are just as much a part of culture as what they share” (vgl. ebd.). Diese Studie bezieht sich daher auf die Definition nach Martin, wonach eine Verwaltungskultur aus kulturellen Manifestationen besteht, wie zum Beispiel Arbeitsbeziehungen, Arbeitsstrukturen, die offizielle Politik der Organisation und ihre Beziehungen untereinander (Martin: 2002: 119). Diese Definition wird verwendet, da hier drei wichtige Aspekte für die Studie aufgegriffen werden: Die Zweitteilung von Verwaltungskultur in ideationelle Strukturen (Weltbilder, Werte, Normen) und prozedurale Strukturen (formelle und informelle Arbeitspraktiken), sowie die Möglichkeit von ausdifferenzierten Subkulturen, die in einer übergeordneten Verwaltungskultur nebeneinander bestehen können.

Durch den Rückgriff auf diese Definition wird es außerdem möglich, Übergänge und Annäherungen von Subkulturen, sowie ihre Beziehung zu der Hauptverwaltungskultur einer Organisation zu erfassen.

2.3.3 Verwaltungskultur und Präferenzwandel

Die bisher umfassendsten Forschungen zu komplexen, ‚multi-level‘-Organisationen, ihrer Rolle als Verwaltungen und dem Einfluss ihrer Binnenstruktur auf Entscheidungsprozesse finden sich bei Barnett und Finnemore (2004). Ihre Studien fügen sich in einen

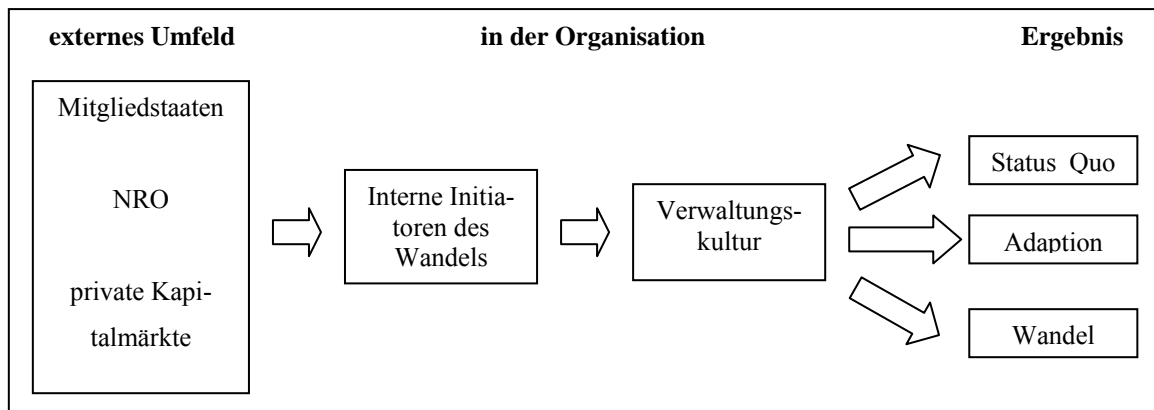
Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Teil der Forschung zu Verwaltungskulturen in Organisationen ein, die auf einer Kombination aus konstruktivistischen und soziologischen Annahmen beruht. Soziologische Studien, die in ihrer interdisziplinären Ausrichtung meist mit politikwissenschaftlichen Theorien kombiniert wurden, haben bisher insbesondere untersucht, wie interne kulturelle Dynamiken die Gesamthaltung einer Organisation hinsichtlich bestimmter Normen beeinflussen. In ihren Studien weisen Barnett und Finnemore darauf hin, dass eine Möglichkeit von Präferenzwandel bei internationalen Organisationen über die Änderung von existierenden Strukturen und der Akquirierung neuer Ideen besteht (ebd.: 2004: 162). Ein Organisationswandel, durch den existierende Regeln, Strukturen, und geteilte Wahrnehmungen verändert werden, kann somit zu einer Neuorientierung der Organisation und ihrer Präferenzen hinsichtlich bestimmter Reformen, Ergebnisse etc. führen (siehe ebd.: 43).

Andere Studien zur Steuerung von kulturellem Wandel in Organisationen betonen insbesondere die Veränderung von Verwaltungskultur durch Beeinflussung externer Faktoren, indem die Organisation sich ‚gezwungen‘ sieht, sich an die äußeren Umstände anzupassen. Hier spielt insbesondere die intersubjektive Annahme von Konstruktivisten eine Rolle, wonach Institutionen und ihre Umgebung sich wechselseitig beeinflussen (vgl. Risse: 2004a). Allerdings sind Weaver zufolge externe Faktoren meist nicht ausreichend, um über Lernprozesse in Organisationen eine direkte Reform der Organisation hervorzurufen, da Lernen vom Charakter eher adaptiv angelegt ist und eine wirkliche Veränderung kognitiver interner Strukturen aufgrund externer Faktoren eher unwahrscheinlich ist. Neue Ideen und Normen sowie neue Strukturen und Regeln würden zwar angenommen, aber nicht notwendigerweise internalisiert (Weaver: 2003: 82f). Vielmehr sei anzunehmen, dass externe Faktoren den Anstoß für die Aktivitäten interner Reformakteure geben können, die dann versuchen, Veränderungen der Verwaltungskultur vorzunehmen, um neue Wege für Problemlösungen zu schaffen (ebd.).

Laut Weaver (2003: 230) lässt sich die Beziehung zwischen Verwaltungskultur, der Wandel einer internationalen Organisation und externen sowie internen Faktoren in drei Phasen darstellen (siehe Abb. 2):

Abb. 2: Prozess des Wandels in internationalen Organisationen



(Darstellung in Anlehnung an Weaver: 2003: 230)

Demnach kann die Verwaltungskultur als intervenierende Variable einen Reformprozess fördern und zur Transformation führen oder einen Reformprozess beeinträchtigen und somit lediglich den Status Quo erhalten (siehe Abb. 2). Das von Weaver in ihrer induktiven Studie aufgestellte Theoriemodell trifft jedoch kaum Aussagen über die Mechanismen, die zwischen unabhängiger, intervenierender und abhängiger Variable wirken. Es bietet dennoch einen guten Ausgangspunkt, um mögliche Ursachen für einen gesteuerten Organisationswandel (z.B. ein Präferenzwandel der Organisation hinsichtlich bestimmter Politikvorhaben), darzustellen. Das Modell zeigt, dass Reformprozesse zu bestimmten Politikergebnissen nicht ohne das ‚interne Leben‘ einer Organisation erklärt werden können.

Auch Nielson et al. (2006), Leiteritz (2005) und Kopp-Malek und Hilkermeier (2001) haben die Rolle von Verwaltungskultur bei der Entscheidungsfindung und Neuformulierung von Präferenzen hinsichtlich bestimmter Reformen untersucht. Nielson et al. (2006), Weaver (2003) und Leiteritz (2005) fügen ihre Untersuchungen in eine Reihe von neueren Studien ein, welche konstruktivistischen Theoriegerüsten Elemente aus der Organisationssoziologie³⁸ hinzufügen, um das Akteursverhalten innerhalb bürokrati-

³⁸ Die Organisationssoziologie gilt einerseits als Unterdisziplin der Soziologie und hat sich in den 1960er Jahren als ‚horizontaler‘ Ansatz zur Untersuchung von Organisationen entwickelt (vgl. Lammers: 1981: 267). Andererseits wird die Organisationssoziologie auch als interdisziplinärer, sozialwissenschaftlicher Ansatz zur Untersuchung von Organisationen eingestuft (ebd.). Theorien der Organisationssoziologie untersuchen insbesondere Entwicklungen in Organisationen auf makro-, meso- und mikro-Ebene (vgl. ebd.: 271) und spricht den Organisationsstrukturen einen Einfluss auf das Verhalten und die Interessen von Akteuren in Organisationen (vgl. Egeberg: 2006: 53).

scher Organisationen genauer untersuchen zu können (vgl. Weaver: 2003: 27, 30). Ihre Studien zu der Weltbank und dem International Monetary Fund zeigen, dass internationale Organisationen nicht immer auf externe Schocks oder materielle Anreize reagieren, sondern dass Reformen und Haltungsänderung durch das ‚Innenleben‘ der Organisation ausgelöst werden können (vgl. Leiteritz: 2005: 2f). Materielle Faktoren und externe Ereignisse werden vielmehr durch die existierenden kollektiven Wertvorstellungen und Normen der jeweiligen Organisation interpretiert (ebd., vgl. auch Barnett/Finnemore: 2004: 19). Auf diese Zusammenhänge hat Wildavsky schon in den 80er Jahren in seiner kulturellen Theorie der Präferenzen hingewiesen und die Präferenzbildung von Akteuren auf die soziale Interaktion von Zugehörigen einer bestimmten ‚Kultur‘ zurückgeführt (Wildavsky: 1987: 9). Als Kausalmechanismen, die zwischen der veränderten Verwaltungskultur und den Präferenzen der Organisation wirken, identifizieren einige Studien Lernprozesse (vgl. Kopp-Malek/Hilkermeier: 2001; Haas: 1992). Vorreiter in der Literatur zu sogenanntem ‚organisationellen Lernen‘ (*organisational learning*) sind March und Olsen. March zufolge lernen Organisationen, indem sie Wissen in ihren Normen, Regeln und Strukturen speichern: „They accumulate such knowledge over time, learning from their members. At the same time, individuals in an organization are socialized to organizational beliefs“ (March: 1991: 73).

Vielfach wird jedoch die Rolle von Norm- oder Politikunternehmern bei einem gesteuerten Wandel von Verwaltungskultur als entscheidende Konstante betont (vgl. Barnett/Finnemore: 2004; Nielson et al.: 2006; Leiteritz: 2005; ähnlich auch Deitelhoff: 2006). Studien, welche die Aktivitäten von Politikunternehmern als entscheidenden Anstoß für einen Wandel an Verwaltungskultur in Organisationen betrachten, beruhen auf einer Verbindung von konstruktivistischen Ansätzen mit Elementen der Organisationssoziologie, die gleichzeitig rationalistische Elemente einbeziehen. Diese Studien führen die Handlungen von Organisationen auf verankerte Weltbilder und Normen, sowie Sozialisationsprozesse innerhalb der Organisation zurück (vgl. Park: 2007: 538, 498). Dieser Forschungsrichtung zufolge formulieren Politikunternehmer Regeln, Normen und existierende Ideen neu oder reinterpretieren Ideen und Lösungen, die Anstoß für Präferenzänderungen oder Reformen sein können (u.a. Barnett/Finnemore: 2004: 20, 162).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Theoriemodelle, die geplanten Wandel von Verwaltungskultur konzeptualisieren, sehen Sozialisationsprozesse wie Überzeugung, Deliberation und Internalisierung als entscheidende Kausalmechanismen für eine Änderung von Organisationspräferenzen hinsichtlich bestimmter Politikansätze (vgl. Leiteritz: 2005; Nielson et al.: 2006). Interne Akteure führen demnach einen Wandel an Verwaltungskultur herbei, um eine Reform der Organisation selbst einzuleiten. Um eine Veränderung herbeizuführen, versuchen Politikunternehmer, die Kompatibilität neuer Ideen, Normen und Strukturen mit der existierenden Kultur herzustellen (vgl. Nielson et al.: 2006). Über die ‚Rahmung‘³⁹ von Themen können Politikunternehmer neue Ideen so formulieren, dass sie anschlussfähig an bereits existierenden Strukturen werden. „[They] dress new concepts and issues in comfortable language and mold a strategy to operationalize new issues in a manner consistent with existing standard operating procedures“ (Weaver: 2003: 64). Somit sind auch Politikunternehmer zumindest teilweise an die bestehende Verwaltungskultur gebunden und von ihr sozialisiert. Diejenigen Reformer, die eine Vereinbarkeit von ‚neuen‘ mit ‚alten‘ Ideen und Normen einer existierenden Verwaltungskultur aufzeigen, haben dadurch eine größere Chance, in der Organisation die nötige Aufmerksamkeit für die Institutionalisierung ihrer Neuerungen zu erhalten (Weaver: 2003: 84), sofern die ‚neuen‘ Ideen auch Vorteile in einem erfolgreichen Handeln der Organisation als Perspektive erkennen lassen (vgl. auch Nielson et al.: 2006).

Diese Forschungsrichtung vertritt auch die Position, dass sich bestimmte soziale Phänomene wie der Verhaltens- und Präferenzwandel von Akteuren in internationalen Organisationen am ehesten mit ‚middle-range-Theorien‘ und empirisch überprüfbar Modellen erklären lassen, die sowohl rationalistische als auch konstruktivistische Ansichten integrieren (vgl. Nielson et al.: 2006; Tierney und Weaver, i. E.; Jupille et al.: 2003). Schon 1998 haben Finnemore und Sikkink gezeigt, dass sich strategisches Handeln mit den Ansichten des soziologischen Institutionalismus vereinbaren lassen. Sie sprechen Normunternehmern die Fähigkeit der strategischen sozialen Konstruktion zu (*strategic social construction*), bei der Akteure über verschiedene Strategien versuchen, Präferenzen, Identitäten und soziale Kontexte zu verändern (Finnemore/Sikkink: 1998:

³⁹ Im deutschsprachigen Raum sind sowohl die Bezeichnung ‚Framing‘ als auch die deutsche Übersetzung ‚Rahmung‘ üblich. In dieser Studie wird hauptsächlich der deutsche Begriff verwendet und nur zu Beginn der Studie der englische Begriff in Klammern gesetzt.

888). Kultur ist laut Weaver wesentlich für das Verständnis von bürokratischer Politik, die den Verlauf von Prozessen in Organisationen bestimmt: „Culture in this sense is intrinsic to our understanding of strategic behaviour and thus to the bureaucratic politics that drives organizational policies and practices“ (Weaver: 2007: 498). Diese Forschungsrichtung knüpft somit an die Brückenbildungsforschung zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Theorien an. Diesem Forschungsstrang zufolge können insbesondere ‚moderate‘ konstruktivistische Ansätze als ergänzende Weiterentwicklung oder Alternative zu bestehenden rationalistischen Ansätzen dienen, indem man „materiellen und immateriellen Faktoren einen jeweils eigenständigen Status [zuspricht] (...) und die Suche nach kausalen Erklärungen zu einem wesentlichen Bestandteil seines Wissenschaftsverständnisses [macht]“ (Ulbert: 2003: 414).

Ob Verwaltungskultur tatsächlich über die in den Modellen angedachten Kausalmechanismen auf die Präferenzen von Organisationsmitarbeitern wirkt, ist bisher noch wenig untersucht worden. Diese Forschungslücke besteht unter anderem aufgrund von fehlenden Studien zu konkreten Mechanismen, wie Verwaltungskultur auf interne Entscheidungsprozesse von komplexen, supranationalen Organisationen wirkt (hierzu auch Payan: 2006: 11).

Ein weiterer Grund für die wenige Beachtung von organisationssoziologischen Theorien zur Erklärung von Präferenzwandel in Organisationen liegt in der Ablehnung von Theorien, die den Einfluss von Verwaltungskultur in den Mittelpunkt stellen, durch bestimmte Forschungsrichtungen. Insbesondere Vertreter rationalistischer Theorien wie der ‚*rational choice*‘-Theorie bemängeln an verschiedenen Konzepten der Verwaltungskultur eine Überbewertung der Relevanz von politischer Kultur und Verwaltungskultur (vgl. Pickel/Pickel: 2006: 101ff). Darüber hinaus kritisieren Rationalisten die Schwierigkeit der Messbarkeit kulturellen Einflusses (vgl. ebd.). Außerdem teilen Anhänger von rationalistischen Theorien die Ansicht von anthropologischen Studien, wonach die Verwaltungskultur als relativ resistent gegenüber Veränderungen gilt (vgl. Pickel/Pickel: 2006). Die meisten Veränderungen in einer Organisation sind laut Rationalisten daher auf äußere Stimuli zurückzuführen und weniger auf interne Maßnahmen (vgl. Payan: 2006: 10).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Diese Studie soll als Ergänzung bisheriger Studien dienen, die bereits zeigen konnten, dass Verwaltungskultur einen Einfluss auf organisatorische Reformen, Wandel und Haltungsänderungen haben kann (u.a. Leiteritz: 2005; Park: 2005; Nielson et al.: 2006).⁴⁰ Mit dieser Untersuchung soll ein Beitrag dazu geleistet werden, die Erklärungskraft von Verwaltungskultur bei Präferenzwandel in Organisationen an einem empirischen Fallbeispiel⁴¹ zu testen. Gleichzeitig soll diese Studie einen Beitrag zu der Debatte über die Rolle von Verwaltungskultur in Präferenzwandelprozessen internationaler Organisationen darstellen. Darüber hinaus testet sie an einem empirischen Fallbeispiel, inwieweit sich Theorien zu gesteuertem Wandel von Verwaltungskulturen in internationalen Organisationen durch Politikunternehmer auch auf den Sonderfall von sehr komplexen und differenzierten Organisationen mit einer hohen Supranationalität übertragen lassen.

Eines der bisher am weitesten entwickelte Modelle zu dem Einfluss von gesteuertem Wandel von Verwaltungskulturen bei Präferenzwandel in internationalen Organisationen findet sich bei Nielson et al. (2006). Nielson et al. sprechen hier von einem zweistufigen Prozess, bei dem das Wirken von ‚*internal change entrepreneurs*‘⁴² zu einer veränderten Verwaltungskultur führt, die wiederum durch Internationalisierungsprozesse Einfluss auf Organisationsmitarbeiter hat und deren Präferenzen hinsichtlich eines Ergebnisses verändert (ebd.). Diesem Modell zufolge können diese sogenannten ‚*internal change entrepreneurs*‘ neue Ideen und Problemlösungsstrukturen so formulieren, dass sie sich in das Gesamtkonzept der bisherigen Verwaltungskultur einfügen lassen und somit über Internalisierungs-, Lern- und Überzeugungsprozesse die Präferenzen der Organisationsmitarbeiter ändern können (Nielson et al.: 2006: 110, 114). In diesem Modell erhält die Verwaltungskultur eine intervenierende Funktion.

⁴⁰ An dieser Stelle ist auch an die Diskussionen zu einer ‚*corporate identity*‘ in Unternehmen und Organisationen in den 1990er Jahren zu erinnern (vgl. Emmerling: 2007: 15).

⁴¹ King et al. (1994: 52) definieren einen Fall (*case*) als ein Phänomen „for which we report and interpret only a single measure on any pertinent variable“.

⁴² Die Beschreibung von ‚*internal change entrepreneurs*‘ nach Nielson et al. (2006) zeigt, dass diese ‚Unternehmer des Wandels‘ sehr ähnliche Funktionen wie ‚Politikunternehmer‘ nach der Definition von Allison/Zelikow (1999) besitzen. Da das Hauptziel dieser Studie die Untersuchung des Wandels von Präferenzen der Organisation und ihrer Mitarbeiter hinsichtlich eines neuen Politikvorschlags ist, wird der Begriff ‚Politikunternehmer‘ verwendet, da er in der Sache zielführender ist als der Begriff ‚*change entrepreneur*‘.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Mit ihrer Studie über die internen Prozesse der Weltbank zeigen Nielson et al. (2006), dass die Verwaltungskultur einer internationalen Organisation sowohl eine beschränkende, als auch eine fördernde Wirkung auf organisatorische Reformen haben kann. Insbesondere dann, wenn sich die Organisationsmitarbeiter der Reform der Verwaltungskultur widersetzen und keine Internalisierung der neuen prozeduralen Strukturen und der neuen ideationellen Strukturen stattfindet, kann es zu Differenzen zwischen den verschiedenen Abteilungen in der Organisation kommen, was bei Entscheidungsverfahren eine Einigung erschwert (vgl. Barnett/Finnemore: 2004; Weaver: 2003). Laut Weaver und Leiteritz ist ein solch einschränkender Effekt einer Verwaltungskultur darauf zurückzuführen, dass die prozeduralen Strukturen nicht im Einklang mit den kognitiven Strukturen verändert wurden, sodass die alten kognitiven Strukturen sich nach Meinung der Organisationsmitarbeiter nicht mit den veränderten prozeduralen Strukturen vereinbaren lassen (vgl. Weaver/Leiteritz: 2005). Dieser Theorieansatz ist bisher jedoch hauptsächlich auf verhältnismäßig einheitliche Organisationen angewendet worden (vgl. Leiteritz: 2005; Weaver/Leiteritz: 2005), in denen von *einer* Organisationskultur ausgegangen wird.

Daher soll in dieser Studie untersucht werden, inwieweit sich Nielson et al.'s Modell auch auf komplexe supranationale Organisationen übertragen lässt, die über eine sehr differenzierte interne Struktur verfügen und möglicherweise mehrere Subverwaltungs-kulturen nebeneinander besitzen. Anhand des Fallbeispiel der Europäischen Kommission und ihrem Präferenzwandel hinsichtlich der Einführung des Emissionshandelsystems soll die Erklärungskraft von Verwaltungskultur beim Präferenzänderungen in komplexen supranationalen ‚multi-level‘ Organisationen getestet werden.

In Kapitel 3 folgt eine detaillierte Darstellung des Theoriekonzepts, mit dem der Präferenzwandel komplexer supranationaler Organisationen am Beispiel der EU-Kommission und der Einführung des Emissionshandelmechanismus untersucht wird.

3 Theoriemodell zur Untersuchung von Präferenzwandel in supranationalen Organisationen

Wie bereits in Kapitel 2 erläutert, haben Nielson et al. (2006) und Weaver (2003) bisher die am weitesten entwickelte Theorie zu einem gesteuertem Wandel von Verwaltungskultur in Organisationen formuliert. In dieser Studie wird daher der Ansatz von Nielson et al. (2006) und Weaver (2003) verwendet, der sich in seiner Ausgangsposition an Barnett und Finnemore (2004) und deren Buch „Rules for the World“ orientiert. Jedoch haben Nielson et al. (2006) den vorhandenen Forschungsansatz erweitert und die Variable der Politikunternehmer hinzugefügt. Ihre Ergänzungen sind auf Forschungsergebnisse zurückzuführen, die Weaver (2003) zu internen bürokratischen Prozessen und ihren Auswirkungen auf die Präferenzen von Organisationen und ihrer Mitarbeiter erarbeitet hat.

Nielson et al.'s Ansatz beruht auf der Basis einer konstruktivistischen Theorie, die sich an Elementen der Organisationssoziologie orientiert (vgl. Barnett/Finnemore: 1999: 403; Leiteritz: 2005: 2). Diese Autoren sowie andere, die diesen Ansatz verwenden (u.a. Weaver: 2003), bezeichnen dieses Theoriemodell als eines, das im klassischen Sinn rationalen Kausalzusammenhängen folgt. Die Ableitung der Kausalmechanismen erfolgt in diesem Modell jedoch über konstruktivistische und organisationssoziologische Ansätze. Gleichzeitig integrieren Nielson et al. (2006) die aus dem ‚*rational choice*‘-Ansatz kommende Variable der ‚Politikunternehmer‘ (*policy entrepreneurs*). Hierbei orientieren sie sich an Modellen der ‚*principal-agent*‘-Theorie. Demnach können die Politikunternehmer einer Organisation als Prinzipale aufgefasst werden, die ihre Agenten (die Mitarbeiter ihrer Organisation) von dem geplanten Wandel in der Organisation überzeugen wollen.⁴³ Laut Autoren wie Nielson et al. (2006) lassen sich Entscheidungen internationaler Organisationen aus rein rationalistischer Perspektive schwer erklären, wenn Präferenzwandel in internationalen Organisationen über bestimmte Ergebnisse (*outcomes*) nicht nur auf Informationsasymmetrien zwischen Management und Mit-

⁴³ Nielson et al. (2006) verwenden lediglich die Variable der Politikunternehmer, die sie aus der *principal-agent*-Theorie übernehmen und verbinden dieses Konzept mit Elementen aus der Organisationssoziologie. Politikunternehmer handeln demnach strategisch, jedoch ist die Kausalkette zwischen intervenierender und abhängiger Variable nach ihrer Ansicht mit den Mechanismen aus konstruktivistischen Theoriemodellen und der Organisationssoziologie zu erklären (vgl. Nielson et al.: 2006: 115).

arbeitern bzw. auf den Einfluss externer Faktoren zurückzuführen ist, sondern wenn bestimmte interne Organisationsstrukturen, Wertvorstellungen, Annahmen etc. eine Rolle spielen (Nielson et al.: 2006: 109; Leiteritz: 2005: 2).

Die hier vorgenommene Verbindung von rationalistischen und konstruktivistischen Elementen in einer Theorie wird in den Internationalen Beziehungen in den Bereich der Brückenbildungsforschung (*bridge building*) eingeordnet. Die Brückenbildungsforschung hat es sich zur Aufgabe gemacht, Überschneidungen von rationalistischen und konstruktivistischen Theorien herauszufinden und eine mögliche ‚Zusammenarbeit‘ zwischen beiden Theorierichtungen zu erörtern (vgl. Tierney/Weaver: i.E.; Caporaso/Jupille: 2003). Vorreiter der Brückenbildungsforschung sind unter anderem die ‚Forschungsgruppe Menschenrechte‘ (u.a. Jetschke et al. 2002), Checkel (2003; Checkel/Zürn 2005), Caporaso und Jupille (2003) sowie in der Regimeforschung Hasenclever et al. (1997). Hasenclever et al. (2001: 26) schlagen vor, kognitivistische Erklärungsmodelle dort anzusetzen, wo rationalistische Ansätze nicht greifen, um zu einer tieferen Erklärung von Handlungsergebnissen zu kommen, wie zum Beispiel bei der Entstehung von Präferenzen und Verhaltensänderungen von Akteuren. Ein solcher Ansatz bietet die Möglichkeit der gegenseitigen Ergänzung von rationalistischen und konstruktivistischen Theorien (vgl. Fearon/Wendt: 2002).

Die hier beschriebene Theorie beruft sich in ihrem konstruktivistischen Teil auf Elemente des soziologischen Institutionalismus sowie auf organisationssoziologische Ideen. In soziologischen Institutionalismustheorien als Form einer substantiellen Konstruktivismustheorie⁴⁴ nehmen Institutionen die Form einer unabhängigen Variable ein (vgl. u.a. Jupille/Caporaso: 1999). In Einklang mit Giddens‘ Strukturalismustheorie stehen Akteure und Institutionen in einem Wechselverhältnis: Das Handeln von Akteuren kann nicht erklärt werden, ohne die Einbeziehung des institutionellen Umfelds, in dem sie existieren (u.a. Giddens: 1984; Risse: 2004a). Akteure handeln aufgrund einer ‚Logik der Angemessenheit‘ (*logic of appropriateness*, March/Olsen 1998), derzufolge

⁴⁴ Laut Risse (2003) sind Rationalismus und Konstruktivismus als Metatheorien zu betrachten und gelten somit nicht als substantielle Theorien der Internationalen Beziehungen wie zum Beispiel Realismus oder Liberalismus (vgl. auch Fearon/Wendt: 2002). Vielmehr müssten beide Metatheorien erst in testbare Theoriemodelle umgesetzt werden (vgl. Risse: 2003).

Akteure Entscheidungen auf der Grundlage dessen treffen, was sie für ‚angemessen‘ halten.⁴⁵ Aus der Sicht soziologischer Institutionalismustheorien können die Handlungen sozialer Institutionen oder Organisationen als normgeleitet interpretiert werden (vgl. March/Olsen: 1998). Die Logik der Angemessenheit steht somit konträr zu der Logik des strategisch-instrumentellen Handelns in rationalistischen Theorien.⁴⁶

Im Einklang mit Barnett und Finnemore und organisationssoziologischen Theorien betonen Nielson et al. (2006) den sozialisierenden Einfluss von Verwaltungskultur, wonach Organisationsmitarbeiter verschiedene Logiken der Angemessenheit internalisieren: „They [IO staff] internalize particular logics of appropriateness and come to accept causal beliefs about the world that are strongly influenced by their bureaucratic environment“ (Nielson et al.: 2006: 110). Internationale Organisationen können diese Kultur selbst entwickeln und über die in der Organisationskultur integrierten Normen, Ideen und Ideologien ihre Umwelt aktiv mitgestalten (vgl. u.a. Barnett/Finnemore 1999). Dennoch sind Individuen nicht von der Verwaltungskultur gesteuert. Reformprozesse können durch ‚Politikunternehmer‘ (*policy entrepreneurs*) angetrieben werden, die neue Ideen, Ziele und Anreize im Einklang mit der verankerten Verwaltungskultur definieren und sie so formulieren, dass sie anschlussfähig an die existierenden Vorstellungen und Arbeitsstrukturen werden (vgl. Nielson et al.: 2006: 110). Insbesondere dann, wenn sich Politikunternehmer in Bürokratien unsicher darüber sind, ob existierende Regeln neue Probleme lösen können, werden sie versuchen, bestehende Strukturen anzupassen: „Bureaucrats will act creatively as they rearrange old organizational notions and import or invent new ones to solve pressing policy problems“ (Barnett/Finnemore: 2004: 19).

⁴⁵ March und Olsen zufolge handeln Akteure ‚angemessen‘, wenn sie Regeln befolgen, weil sie diese für natürlich, richtig, erwartbar und legitim halten (vgl. March/Olsen: 2004: 3).

⁴⁶ Für eine ausführliche Gegenüberstellung der beiden Handlungslogiken siehe Risse (2000). Risse führt darüber hinaus eine dritte Logik des Handelns ein: das ‚argumentative Handeln‘ (vgl. ebd.). Eine Verbindung von argumentativem Handeln, also der Überzeugung von Verhandlungspartnern durch die Durchsetzungskraft des ‚besseren Arguments‘ und dem strategisch-instrumentellen Handeln führt Schimmelfennig durch das Konzept des rhetorischen Handelns ein (Schimmelfennig: 2000, 2001). Unklar und strittig ist jedoch immer noch, wie argumentatives Handeln empirisch von rhetorischem Handeln unterschieden werden kann.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Politik- und Normunternehmer⁴⁷ haben somit die Möglichkeit, die Veränderung von Organisationskulturen und -strukturen aktiv zu beeinflussen, indem sie neue Ideen einbringen, neue Arbeitstechniken entwickeln, neues Personal einstellen und Verwaltungsstrukturen verändern (vgl. Nielson et al.: 2006; Barnett/Finnemore: 2004: 19, 162). Politikunternehmer sind Akteure, die in den verschiedensten Einheiten von Organisationen sitzen und als Politikunternehmer die Fähigkeit besitzen, Ideen, Wissen und Expertise gegen den generellen Meinungsstrom zu mobilisieren (vgl. Lequesne: 2000: 40). Politikunternehmer handeln demnach strategisch und versuchen gezielt, verwaltungskulturelle Änderungen auszulösen, um zum Beispiel bestimmte Reformen in der Ausrichtung ihrer Politik zu ermöglichen (vgl. Nielson et al.: 2006: 110). Daraus lässt sich ableiten, dass Politikunternehmer einer bestimmten Organisation Anstrengungen unternehmen, die bestehenden bürokratischen Strukturen sowohl in kognitiver Hinsicht (Veränderung von Ideen, Weltbildern) als auch in prozeduraler Hinsicht (hierarchische vs. nicht-hierarchische Strukturen, die Stärkung partizipatorischen Regierens usw.) zu verändern, wenn sie feststellen, dass sich bestimmte Reformvorhaben innerhalb der bestehenden Strukturen nicht durchsetzen lassen. Dennoch können auch diese Akteure nicht völlig frei von ihrem Umfeld Entscheidungen treffen, jedoch sind sie sich der Bedeutung einer sozialisierenden Verwaltungskultur bewusst und versuchen sie deshalb, für ihre Zwecke zu nutzen (vgl. ebd.).

Verwaltungskulturen können folglich sowohl beschränkenden als auch förderlichen Einfluss auf Reformen haben (vgl. auch Wallerath: 2001: 20; Nielson et al.: 2006: 110). Indem Organisationsmitarbeiter bestimmte Annahmen und Weltbilder übernehmen, die in einer Verwaltungskultur verankert sind, werden sie gleichzeitig durch ihr bürokratisches Umfeld geprägt (vgl. ebd.) Wenn sie sich jedoch als Individuen dieser wechselseitigen Beeinflussung bewusst werden, können sie einer Verwaltungskultur sowohl widerstehen als auch sie gleichzeitig verändern und erneuern (u.a. Barnett/Finnemore: 1999).

⁴⁷ Finnemore und Sikkink (1998: 895) zufolge versuchen Normunternehmer, eine kritische Masse von Staaten (sogenannte *norm leaders*) davon zu überzeugen, neue Normen anzunehmen. Ihrer Definition nach sind Normunternehmer Agenten, die Normen aufgrund „strong notions about appropriate or desirable behavior in their community“ aktiv bilden (vgl. Finnemore/Sikkink: 1998: 896).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Nielson et al. (2006) weisen der Verwaltungskultur eine intervenierende Funktion zu: Interne Veränderungen der Verwaltungskultur werden durch Politikunternehmer initiiert, während die veränderte Organisationskultur gleichzeitig auf die Präferenzen der Mitarbeiter wirkt (vgl. Nielson et al.: 2006: 110). Im Sinne eines moderaten konstruktivistischen Theoriemodells wird es so möglich, eine Kausalanalyse durchzuführen, ohne die Wirkung von ideationellen Faktoren komplett auszuschließen. Diese Konzeptualisierung (Fearon/Wendt: 2002; Jupille et al.: 2003) lässt außerdem die Anwendung einer ‚middle-range‘-Theorie zu, die rationalistische und konstruktivistische Elemente verbindet und zudem eine Überprüfung des Theoriemodells anhand von Kausalmechanismen möglich macht (vgl. Ulbert: 2003: 414ff).

Mit diesem Theoriemodell werden die Präferenzen von Akteuren im Gegensatz zu ‚rational choice‘-Ansätzen in eine abhängige Variable umgewandelt. Die Rolle der Verwaltungskultur nimmt jedoch nicht wie in anderen konstruktivistischen Ansätzen (u.a. Egeberg: 2004, vgl. *organisational structure*) die unabhängige Variable ein, sondern nimmt als intervenierende Variable Einfluss, indem Politikunternehmer den Wandel einer Verwaltungskultur auslösen und steuern, der wiederum den Präferenzwandel der Organisationsmitarbeiter beeinflusst (vgl. van Evera: 1997: 11).

Präferenzänderungen über Reformen hängen jedoch nicht nur von den Dynamiken interner Verwaltungskulturen ab, sondern auch davon, wie externe Veränderungen von der Organisation interpretiert werden (vgl. Barnett/Finnemore: 1999: 725; Leiteritz: 2005: 2). Diesen externen Veränderungen kann eine sogenannte ‚Trigger‘-Funktion zukommen, die Reaktionen auf Seiten der Organisation auslösen kann. Dennoch weist Leiteritz darauf hin, dass ein externer Schock von der Organisation als solcher erkannt werden muss, um einen Einfluss auf Entscheidungsprozesse dieser Organisation haben zu können: „For an exogenous shock to undermine an existing intellectual consensus on economic policies and instruments, it needs to be understood as a profound, deep-seated challenge to taken-for-granted principles and assumptions” (Leiteritz: 2005: 2).

Entscheidend für die Wirkung von externen Faktoren ist außerdem, wie die Organisationskultur eine Wahrnehmung dieser Faktoren zulässt (Siebenhüner: 2003: 28; vgl. auch

Argyris/Schön:1996). Diese Faktoren können unter anderem politischer Druck, neues Wissen, Kritik durch Regierungen der Mitgliedstaaten, NRO, der Industrie oder der Medien, oder Erfahrungen mit anderen Organisationen sein (ebd., vgl. auch Allison/Zelikow: 1999: 280). Ebenso können veränderte Akteurskonstellationen auf internationaler oder nationaler Ebene für einen Präferenzwandel von supranationalen Organisationen verantwortlich sein. Zudem kann ein sogenanntes ‚Politikfenster‘ (*policy window*) von Politikunternehmern als Auslöser genutzt werden, um Reformen und neue Politikansätze auf die Tagesordnung zu bringen (vgl. Kingdon: 1984). Dieses ‚Politikfenster‘ kann durch bestimmten Konstellationen von Problemen und Prozessen geöffnet werden und bietet eine Möglichkeit, die Prozessdimensionen und das ‚Timing‘ von gesteuertem Wandel in Organisationen zu erklären (vgl. Balint et al.: 2007: 69). Der mögliche Auslöser eines Präferenzwandels durch solche Faktoren muss demnach begleitend durch Kontrollvariablen in der Analyse berücksichtigt werden.

In ihrem Theoriemodell identifizieren Nielson et al. (2006) und Weaver (2003), sowie Leiteritz (2005) in der Anwendung des Modells bereits mögliche Kausalmechanismen für die Wirkung der einzelnen Variablen. Dennoch bleibt bisher unklar, wie diese Kausalmechanismen zusammenhängen. Die Aufgabe dieser Studie ist es daher auch, die Operationalisierung der Kausalmechanismen zu verdeutlichen und eine Testbarkeit dieses Theoriemodells möglich zu machen (siehe auch S. 9f).

3.1 Regieren im Mehrebenensystem

Eine Analyse der ‚Binnenstruktur‘ einer Organisation und ihre Fähigkeit, über Organisationsstrukturen und verankerte Ideen, Werte und Routinen bestimmte Präferenzen über Reformprozesse und Neuorientierungen in bestimmten Politikbereichen zu bilden, erfordert eine genaue Festlegung des Designs der Organisation. Um Strukturen, Entscheidungsprozesse und Akteursverflechtungen auf Europäischer Ebene zu charakterisieren, hat sich das Konzept des ‚Multi-Level-Governance-Systems‘ (Marks/ Hooghe: 2001) oder des ‚Regieren im Mehrebenensystem‘ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch: 1996) bewährt. Laut diesem Konzept wird innerhalb der Europäischen Union auf der nationalen, intergouvernementalen und der supranationalen Ebene regiert. Zudem gibt es unterschiedliche Kanäle für Nichtregierungsorganisationen und Lobbying-Organisationen,

um auf das Regieren in der Europäischen Union Einfluss zu nehmen. Demnach sind die Mitgliedstaaten eine Akteursgruppe unter vielen öffentlichen und privaten Akteuren, die auf verschiedene Weise Einfluss auf Entscheidungsprozesse nehmen (vgl. Benz: 2003). Laut Jachtenfuchs und Kohler-Koch (2003: 20) dominiert dabei „der Entscheidungstyp die Verhandlung, bei dem Vereinbarungen zwischen gleichzeitig unabhängigen und interdependenten Akteuren weitgehend konsensual zustande kommen“.

Die verschiedenen Ebenen sind lose aneinander gekoppelt und können zu Politikverflechtungen sowie zu Überschneidungen von Kompetenzen führen (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch: 2003: 21f; Benz: 2003: 317ff). Für die Analyse des internen Entscheidungsprozesses in einer supranationalen Organisation bei der Politikformulierung am Beispiel der Europäischen Union muss berücksichtigt werden, welche unterschiedlichen Akteure versuchen können, Einfluss auf die Organisation zu nehmen und inwieweit sie an Entscheidungsprozessen beteiligt werden. Das Konzept der Mehrebenenverflechtung gilt allerdings nicht als eigenständige Theorie, sondern wie eine Folie, vor dessen Hintergrund der Theorieansatz nach Nielson et al. (2006) in dieser Analyse angewendet wird (vgl. auch Benz: 2003: 318).

3.2 Hypothesenbildung

Für die Übertragung der Theorie von Nielson et al. (2006) auf komplexe supranationale Organisationen ergibt sich aus den dargestellten Grundannahmen des Modells die Hauptannahme, dass bei der Durchführung bestimmter innovativer Politikvorhaben der Umstand von divergierenden Subkulturen einer Organisation, Politikunternehmer bewusst dazu verleiten kann, die Verwaltungskultur der führenden Abteilung des jeweiligen Vorhabens so zu beeinflussen, dass Einigungsprozesse zwischen den verschiedenen Abteilungen hinsichtlich neuer Politikansätze eher möglich werden. Politikunternehmer versuchen dabei gezielt, sowohl die ideationellen als auch die prozeduralen Strukturen der Verwaltungskultur zu ändern, so dass der Wandel einer Verwaltungskultur immer sowohl Veränderungen der ideationellen als auch der prozeduralen Ebene beinhaltet (vgl. auch Legro: 1996: 121).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Für die vorliegende Studie ergibt sich aus den bisherigen Ausführungen die forschungsleitende Annahme, H1) *dass Politikunternehmer in supranationalen Organisationen vor dem Hintergrund divergierender Unterabteilungen und der allgemeinen Unsicherheit über Politikansätze in hoch komplexen, intersektoralen Politikfeldern bei der Entwicklung innovativer Politikvorhaben versuchen, sowohl die ideationellen als auch die prozeduralen Strukturen der Verwaltungskultur einer Subeinheit dahingehend zu verändern, dass förderliche Bedingungen für Lern- und Überzeugungsprozesse der Organisationsmitarbeiter ihrer eigenen und anderer Unterabteilungen hinsichtlich eines bestimmten Politikergebnisses geschaffen werden.*

Aus der Sichtweise konstruktivistischer und soziologischer Ansätze sind Organisationsmitarbeiter von ihrer Verwaltungskultur sozialisiert. Nielson et al. (2006) zufolge ist eine Akzeptanz eines Ideenwandels innerhalb einer Verwaltungskultur dann zu erwarten, wenn diese so formuliert werden, dass sie sich in die bereits bestehende Verwaltungskultur einfügen. Daher lautet die zweite Annahme:

H2): *Je anschlussfähiger die in den ideationellen und prozeduralen Strukturen verankerten Ideen und Normen an bereits bestehende Subverwaltungskulturen der Organisation sind, desto wahrscheinlich ist ein Wandel der Präferenzen von Organisationsmitarbeitern hinsichtlich innovativer Politikvorhaben.*

Für eine sehr komplexe und differenzierte Organisation bedeuten diese Annahmen, dass Politikunternehmer aus der Abteilung, der die Hauptverantwortung für ein bestimmtes sektorales Politikfeld zugeteilt wurde, gezielt versuchen, ideationelle und prozedurale Strukturen der Verwaltungskultur dieser Subeinheit zu verändern, um eine Basis zu schaffen, auf der auch die Organisationsmitarbeiter anderer Subeinheiten von den Veränderungen überzeugt werden können.

Wie bereits erwähnt, zeigen die Studien von Nielson et al. (2006) und Leiteritz (2005), dass Verwaltungskultur als intervenierende Variable sowohl förderliche als auch beschränkende Wirkungen für Überzeugungs- und Lernprozesse und damit einhergehende Präferenzänderungsprozesse in Organisationen haben können (u.a. Nielson et al.: 2006:

110). Autoren, die sich mit der Wirkung von Verwaltungskultur in Organisationen beschäftigen, benennen insbesondere dezentralisierte, nicht-hierarchische Strukturen, sowie informelle Kommunikationswege als förderlich, um neue Ideen, Praktiken usw. zu implementieren (vgl. Nielson et al.: 2006: 126) und Lern- und Sozialisationsprozesse anzustoßen (vgl. auch Siebenhüner: 2003: 336ff). Anzunehmen ist daher, dass unterschiedliche Typen von Verwaltungskulturen unterschiedliche Voraussetzungen für einen Wandel in der Präferenzänderung der Organisation gegenüber Reformvorhaben bestimmter Politiken haben (vgl. auch Biermann/Bauer: 2006: 34). Demnach wäre eine Verwaltungskultur, die nicht-hierarchische Arbeitsstrukturen, sowie verstärkt informelle Kommunikationswege und eine hohe Offenheit gegenüber relevanten Stakeholdergruppen aufweist, förderlicher für Lern- und Überzeugungsprozesse bei den Organisationsmitarbeitern, denn hierarchische, autarke Arbeitsstrukturen in einer Verwaltungskultur.

Daraus lässt sich die Annahme ableiten, dass sich Verwaltungskulturen im Grad ihrer Hierarchie, sowie ihrer Offenheit gegenüber Stakeholdern unterscheiden können und demnach hemmende und förderliche Wirkung auf interne Einigungsprozesse hinsichtlich bestimmter Politikergebnisse haben können.

Verschiedene Studien haben festgestellt, dass bestimmte Weltbilder und Normen (zum Beispiel Transparenz und Partizipation) als Teil einer Verwaltungskultur zu einer höheren Offenheit in der Zusammenarbeit mit anderen Organisationsmitarbeitern und relevanten Stakeholdergruppen führen (u.a. Staisch: 2003: 77; Cini: 2007). Daher können diese Phänomene auch zu einer höheren internen Flexibilität der Arbeitsweisen führen, mit dem Ergebnis, dass bestimmte Sozialisationsmechanismen wie Überzeugung etc. eher zugelassen werden (vgl. ebd.).

Es ist deshalb anzunehmen, dass *H3) je höher der Grad an Offenheit und Flexibilität einer Verwaltungskultur ist, desto wahrscheinlicher treten Lern- und Überzeugungsprozesse auf, die zu einem Präferenzwandel in Organisationen führen können.*

Zusammenfassend mit den bereits genannten Annahmen lässt sich daraus die Unterhypothese H3.1 ableiten: *Je mehr es Politikunternehmern gelingt, die prozeduralen und ideationellen Strukturen einer Verwaltungskultur dahingehend zu verändern, dass sie*

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

förderlich für Prozesse wie Überzeugung und Lernen sind, desto eher ist ein Präferenzwandel der Organisationsmitarbeiter hinsichtlich eines bestimmten Politikergebnisses zu erwarten.

Eine Prozessanalyse soll zeigen, inwieweit unterschiedliche Typen von Verwaltungskulturen einen Präferenzwandel in supranationalen, komplexen Organisationen beeinflussen. Zudem soll überprüft werden, ob eine flexible und offene Verwaltungskultur eher zu einem Präferenzwandel der Organisationsmitarbeiter führt, als eine weniger offene und flexible Verwaltungskultur.

In den nächsten Abschnitten folgt eine Operationalisierung der Variablen (3.3 bis 3.5), sowie eine Darstellung der Kausalkette (3.6), über die Politikunternehmer die Verwaltungskultur gezielt verändern können, die wiederum über unterschiedliche Kausalmechanismen zu einer Veränderung der Präferenzen der Organisationsmitarbeiter führen kann.

3.3 Abhängige Variable: Präferenzwandel der Organisation

Als abhängige Variable wird der Präferenzwandel einer komplexen, intern differenzierten supranationalen Organisation am Beispiel der Europäischen Kommission hinsichtlich der Einführung eines Emissionshandelsystems auf EU-Ebene untersucht. Die Forschung zu Präferenzen unterscheidet im Allgemeinen zwischen Präferenzen über unterschiedliche Ergebnisse und Präferenzen über Handlungsoptionen (u.a. Frieden: 1999). Zangl und Zürn fügen diesen Varianten noch die Präferenzen hinsichtlich der Werte und Wünsche, die den Präferenzen über Interaktionsergebnisse in einer bestimmten Situation zugrunde liegen, (vgl. Zangl/Zürn: 1996: 354) hinzu. Demnach können sich die Präferenzen in punkto Verhandlungsergebnisse auf zwei unterschiedliche Arten ändern: entweder aufgrund von veränderten Kognitionen über die Auswirkungen von Interaktionsergebnissen oder wenn sich die Wünsche beziehungsweise Wertesysteme der beteiligten Akteure verändern (vgl. ebd.). Ähnlich formuliert es auch Lewis (2003), der Präferenzwandel mit verschiedenen Formen von Sozialisation in Verbindung bringt.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Er schlägt verschiedene Grade einer ‚dichten Sozialisation‘ (*thick socialisation*) vor, um dem Vorwurf zu begegnen, dass Sozialisation in Theoriemodellen meist als automatischer Prozess konzeptionalisiert wird. Nach seinem Konzept steht am Ende jedes Sozialisationsprozesses eine Internalisierung von neuen Normen und Ideen, die zu einem Präferenzwandel führt (vgl. Lewis: 2003: 99). Als partielle Internalisierung bezeichnet Lewis die Entwicklung neuer kollektiver Rationalitäten sowie ein gewisses multiples Rollenverständnis, wobei Akteure verschiedene Rollen in unterschiedlichen Situationen einnehmen können (Lewis: 2003: 109; vgl. auch Trondal: 2001; Egeberg: 2001). In der zweiten Variante als ‚tiefe‘ Sozialisation findet eine Internalisierung als eine Art von ‚Selbstverständlichkeit‘ statt (Lewis: ebd.). Akteure entwickeln eine Art automatischer Einhaltung und Befolgung der neuen Normen etc. (vgl. Lewis: 2003: 104). In dieser Konzeption wird Präferenzwandel in unterschiedliche Typen eingeteilt.

Der Fokus dieser Studie liegt jedoch nicht in der Behandlung der Frage, welche Typen von Präferenzwandel wann auftreten. Vielmehr ist das Ziel der Arbeit, die Untersuchung eines bestimmten Typs von Präferenzwandel (Präferenzwandel über Ergebnisse). Diese Studie untersucht deshalb, unter welchen Umständen ein bestimmter Typ von Präferenzwandel auftritt.

Die Variable Präferenzwandel wird anhand der Ordinalskala in drei Ausprägungen von (0) = kein Präferenzwandel bis (1) = Ansatz von Präferenzwandel und (2) = vollzogener Präferenzwandel eingeteilt.⁴⁸ Die impliziten Motivationen von Akteuren stehen jedoch nicht im Vordergrund der Untersuchung. Dies ist im Rahmen einer empirischen Studie von Präferenzwandel in einer internationalen Organisation kaum zu leisten. Vielmehr steht hier ein Präferenzwandel über Ergebnisse im Fokus, der mit der partiellen Internationalisierung nach Lewis zu vergleichen ist. Es ist anzunehmen, dass bei einem solchen Typ von Präferenzwandel viel eher neue kollektive Rationalitäten gebildet werden, als dass eine vollständige (*taken-for-granted*) Internalisierung von Normen und Ideen statt-

⁴⁸ Um die Messbarkeit eines Präferenzwandels operabel zu gestalten, wird in dieser Studie eine dreifache Ausprägung eines bestimmten Typs von Präferenzwandel untersucht, wobei es zwischen der Ausprägung ‚kein Präferenzwandel‘ und ‚vollzogener Präferenzwandel‘ nur eine weitere Ausprägung (‚Ansatz eines Präferenzwandels‘) gibt. Da der Autorin keine anderen Studien bekannt sind, in der eine derartige Operationalisierung von Präferenzwandel vorgenommen wurde, existieren keine vergleichbaren Erfahrungswerte. Daher wurden diese drei Gewichtungen eines Präferenzwandels von der Autorin selbst definiert.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

findet. Präferenzwandel hinsichtlich der Wünsche und Werte, die mit einem Ergebnis zusammenhängen (siehe Zangl/Zürn: 1996) lässt sich mit der ‚dichten‘ Sozialisation nach Lewis in Verbindung bringen, wonach eine so tiefe Internalisierung neuer Werte und Wünsche stattfindet, dass alle Prozesse, die mit diesen Werten und Wünschen in Verbindung stehen, selbstverständlich und automatisch geschehen. Es soll daher untersucht werden, inwieweit und unter welchen Bedingungen ein Präferenzwandel über Ergebnisse im Sinne einer partiellen Internationalisierung nach Lewis stattgefunden hat. Ein solcher Typ von Präferenzwandel lässt sich anhand von Theorien testen und ist nicht daran gebunden, auch implizite Motivationen von Akteuren zu untersuchen.

Die Messung eines Präferenzwandels lässt sich anhand der Indikatoren zur Normenforschung (u.a. Finnemore/Sikkink; Deitelhoff: 2006) durchführen, bei der die Einigung von Akteuren zu neuen Normen im Fokus steht. Überträgt man diese Indikatoren auf die Messung von Präferenzwandel in supranationalen, komplexen Organisation, dann gilt der Ansatz eines Präferenzwandels über Ergebnisse, wenn die einfache Mehrheit der beteiligten Abteilungen den Reformprozess hinsichtlich eines bestimmten Politikfeldes (zum Beispiel Einführung eines neuen Politikinstruments) befürwortet. Der Indikator dafür ist der sogenannte Umschlagspunkt (*tipping point*) (vgl. auch Finnemore: Sikkink: 1998), der gilt, wenn eine kritische Masse (nach Finnemore und Sikkink etwa ein Drittel der beteiligten Akteure) das neue Politikergebnis explizit befürwortet. Eine einfache Mehrheit reicht jedoch nicht aus, um einen vollständig erfolgten Präferenzwandel darzustellen, insbesondere dann, wenn sich gegen Reformen von Politikvorhaben zunächst Widerstände aufgebaut haben. Der Präferenzwandel gilt dann als vollzogen, wenn eine Zweidrittel-Mehrheit der Abteilungen in einer Organisation innovative Politikvorhaben befürworten oder ihnen zumindest nicht widersprechen. Daher wird hier anders als bei der Normenforschung ein zweiter Umschlagspunkt eingeführt, der eine Zweidrittel-Mehrheit von Befürwortern innerhalb einer Organisation misst.⁴⁹ Für Verhandlungen

⁴⁹ Für einen Präferenzwandel über Ergebnisse ist nicht nur die Akzeptanz einer neuen Erkenntnis entscheidend (wie bei der Normenforschung die Einigung über eine neue Norm, vgl. Finnemore/Sikkink: 1998), sondern ein konkreter Handlungsauftrag um die Erreichung des Ergebnisses zu gewährleisten, ist gefordert. Daher führt die Autorin an dieser Stelle einen zweiten Umschlagspunkt mit einer Zweidrittelmehrheit ein, anhand dessen gemessen werden kann, ob die Erreichung des neuen Ergebnisses (zum Beispiel die Implementierung neuer Politikvorhaben) von genügend Unterabteilungen der Organisation gewünscht wird.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

wird der Umschlagspunkt bei der expliziten Zustimmung in der Schlussabstimmung gesetzt (Deitelhoff: 2006: 149). Sobald eine Zweidrittelmehrheit an Abteilungen einer Organisation einem Vorschlag zugestimmt hat, ist der Präferenzwandel einer Organisation vollzogen.

Abb. 3: Varianz in der abhängigen Variable

	Kein Präferenzwandel (0)	Ansatz eines Präferenzwandels (1)	Vollzogener Präferenzwandel (2)
Indikator	Organisation mehrheitlich gegen den neuen Politikansatz <ul style="list-style-type: none"> • mehr als zwei Drittel der beteiligten Abteilungen dagegen 	Veränderung der Positionen einzelner Abteilungen <ul style="list-style-type: none"> • Wendepunkte in Stellungen, informellen Gesprächen, offiziellen Dokumenten 	mehr als ein Drittel aller beteiligten Abteilungen befürwortet neuen Politikansatz <ul style="list-style-type: none"> • <i>tipping point</i> überschritten

(eigene Darstellung)

Auf die empirische Fallstudie bezogen, gilt die Schlussabstimmung in der zu untersuchenden Organisation (die Kommission) über das entsprechende Politikergebnis (die Emissionshandelsrichtlinie) als Schlüsselpunkt, an dem der Präferenzwandel vollzogen sein müsste. Darüber hinaus soll als Indikator gelten, wenn die Organisation gegenüber anderen Akteuren deutlich macht, dass sie ein anderes Ergebnis bevorzugt als vorher anvisiert (ähnlich auch Deitelhoff: 2006). Für die Analyse muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass ein Präferenzwandel in einer graduellen Verlagerung der ursprünglichen Präferenz A hin zur neuen Präferenz B stattfindet und über einen gewissen Zeitraum verläuft (vgl. Landwehr: 2005; Druckman/Lupia: 2000: 6).⁵⁰

3.4 Die unabhängige Variable: die Aktivitäten der Politikunternehmer

Die Aktivitäten der Politikunternehmer werden in dieser Studie als unabhängige Variable konzipiert. Der Grad der Aktivitäten der Politikunternehmer wird gemäß der Ordinalskala in *null*, *niedrig*, *mittel*, *hoch* und *sehr hoch* gemessen. Je höher der Grad an

⁵⁰ Laut Deitelhoff (2006: 150) lässt sich ein Präferenz- oder Interessenwandel dann feststellen, wenn sich sowohl die Position der Organisation als auch die Argumentation (normative Begründung) geändert hat.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Aktivitäten der Politikunternehmer ist, desto stärker ist ein Wandel der intervenierenden Variable zu erwarten und umso stärker wird die Ausprägung der abhängigen Variable ausfallen.

Das Konzept der Politikunternehmer ist insbesondere von John Kingdon (1995) entwickelt worden. Demnach können Politikunternehmer entscheidenden Einfluss auf die Formulierung von Politik (*„policy making“*) nehmen. Die Aktivitäten von Politikunternehmern zeigen sich unter anderem in der Erkennung von Problemen, der Generierung von Vorschlägen für einen Wandel an Politik und dem Versuch, Aufmerksamkeit für ihre Lösungsvorschläge zu gewinnen (vgl. Allison/Zelikow: 1999: 280; Zito: 2001: 586). Sie versuchen dabei einerseits die Agenda der Gruppe zu kontrollieren, die für Entscheidungen zuständig sind und andererseits neue Dimensionen in bestimmte Debatten zu bringen, in dem sie Probleme und ihre Lösung so ‚rahmen‘, dass sie besonders attraktiv oder dringend erscheinen (vgl. Allison/Zelikow: ebd.) bzw. attraktive Zukunftsvisionen für die Organisation entwickeln.

Laut Joachim ist für die Untersuchung einzelner Organisationen insbesondere die ‚formale‘ Agenda dieser Organisation interessant – im Gegensatz zu der sogenannten ‚systemischen‘ Agenda, die „alle Themen umfasst, die in einem politischen System als legitime Anliegen betrachtet werden“ (Joachim: 2001: 214). Für die folgende Analyse ist daher vor dem Hintergrund von Nielson et al.’s (2006) und Weavers (2003) Theoriemodell zu erwarten, dass Politikunternehmer dann Anstrengungen unternehmen, die Verwaltungskultur einer Organisation oder Subeinheit zu verändern, wenn sie sich unsicher darüber sind, ob die bestehenden Strukturen zur Lösung neuer, schwer zu erfassender Probleme geeignet sind (vgl. Barnett/Finnemore: 2004).

Die Aktivitäten der Politikunternehmer selbst können durch bestimmte externe Faktoren, wie zum Beispiel über das Mitwirken in epistemischen Gemeinschaften (*epistemic communities*⁵¹) oder das Lobbying von NRO ausgelöst werden (vgl. Weaver: 2003:

⁵¹ Haas definiert *„epistemic communities“* als ein Netzwerk von Experten in einem bestimmten Politikfeld mit dem Anspruch, Wissen über bestimmte Wirkungszusammenhänge zu besitzen (Haas: 1992: 3). Im Gegensatz zu epistemischen Gemeinschaften vertreten sogenannte *advocacy networks* prinzipielle Annahmen und Weltbilder, die spezifische Werte wie die Unterscheidung zwischen gut und böse, wahr und

241). Sie können aber auch durch interne Faktoren, wie zum Beispiel durch einen Personalwechsel innerhalb der Organisation beeinflusst werden (vgl. ebd.).

Politikunternehmer können in der hierarchischen Struktur einer Organisation an verschiedenen Stellen sitzen und abteilungs- und strukturübergreifend zusammenarbeiten (vgl. auch Allison/Zelikow: 1999). Meist schließen sie jedoch Führungspersonen ein, damit bestimmte Managementprozesse, die Veränderungen von Strukturen beinhalten, erfolgreich durchgeführt werden können (vgl. Nielson et al: 2006). Eine weitere Möglichkeit der Einflussnahme ist die Suche nach ‚Verbündeten‘ außerhalb der Organisation, wie zum Beispiel Wissenschaftler, vereinzelte Staaten, die das Vorhaben unterstützen, sowie Nichtregierungsorganisationen oder die Industrie. Aus diesen Zusammenhängen können dann Netzwerke wissensbasierter Experten (*epistemic communities*) entstehen, die Debatten neu ‚rahmen‘ und versuchen, Verständnis für neue Problemlösungsansätze zu generieren (vgl. Haas: 1992: 2). Eine konsensuale Wissensverbreitung über Rahmungs- und Überzeugungsprozesse kann dann zu einem Einigungsprozess innerhalb der Organisation führen (vgl. u.a. Haas 1990: 36ff).

Die Aktivitäten von Politikunternehmern spiegeln sich insbesondere in *agenda setting*⁵², Politikformulierung und Vermittlungsprozessen wider. *Agenda setting* lässt sich nach Kingdon als *garbage-can*-Modell erfassen, wonach vier verschiedene ‚Ströme‘ zum *agenda setting* beitragen: (1) der Problem-Strom, indem Probleme eingebracht werden, (2) der Policy-Strom, indem Lösungen eingebracht werden, (3) der Politics-Strom, indem Begründungen für Aktivitäten auf einem bestimmten Themengebiet geliefert werden und (4) beteiligte Akteure, die diese Probleme, Lösungen und Begründungen einbringen und miteinander im Wettbewerb stehen (vgl. Joachim: 2001: 214). Eine weitere Möglichkeit, Veränderungen in einer Organisation herbeizuführen, ist das Rekrutieren von gleichgesinnten Mitarbeitern, die das eigene Überzeugungssystem vertreten (u.a. Chwioroth: 2007: 16). Der Grad der Aktivitäten von Politikunternehmern lässt sich

unwahr beinhalten (vgl. Rittberger/Zangl: 2006: 22). Laut Deitelhoff (2006: 145) verwischen inzwischen die Grenzen von *epistemic communities* und Normunternehmern und ihren Netzwerken, da Normunternehmernetzwerke inzwischen selbst über Expertise verfügen und diese primär nutzen, um ihre moralischen Ziele in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen.

⁵² Joachim (2001) zufolge verläuft *agenda setting* in drei Phasen: die Definition des Problems, die Formulierung von Lösungen und die Politisierung.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

demnach an zwei Faktoren feststellen. Einerseits wird untersucht, inwieweit Politikunternehmer versuchen, prozedurale Veränderungen vorzunehmen, in dem sie Organisationsstrukturen wie formelle und informelle Arbeitswege, Konsultationsprozesse etc. ändern. Andererseits wird überprüft, inwieweit sie versuchen, einen kognitiven Wandel herbeizuführen, in dem sie die in der Verwaltungskultur verankerten Normen, Ideen durch das Anstoßen neuer Debatten so verändern, dass sie in die Verwaltungskultur integriert werden (und so ein Wandel an Verwaltungskultur feststellbar wird).

Die Kriterien zur Überprüfung des Auftretens von Politikunternehmern und ihrer Aktivitäten innerhalb einer Organisation orientieren sich in der entsprechenden Literatur insbesondere an der Art und Weise, wie Politikunternehmer als *agenda setter* und Katalysatoren neuer Debatten und Prozesse auftreten (vgl. auch Zito: 2001). Ein hoher Grad in der Aktivität von Politikunternehmern entsteht demnach, wenn Politikunternehmer Anstrengungen unternehmen, sowohl die ideationellen als auch die prozeduralen Strukturen einer Verwaltungskultur hinsichtlich ihrer Offenheit und Flexibilität zu verändern. Der jeweilige Grad wird dann erreicht, wenn mindestens Zwei-Drittel der Kriterien erreicht werden. Für die Messung des Grads der Aktivitäten lassen sich die nachfolgenden Kriterien in der Abbildung 4 folgendermaßen einordnen:

Abb. 4: Grad der Aktivitäten von Politikunternehmern

	Grad der Aktivitäten null	Grad der Aktivitäten niedrig	Grad der Aktivitäten mittel	Grad der Aktivitäten hoch	Grad der Aktivitäten sehr hoch
Aktivitäten, die ideationelle Strukturen verändern	keine Aktivitäten	-agenda setting	- agenda setting - Akquirierung von Wissen	- agenda setting - Verbreitung von Wissen	- agenda setting - Verbreitung von Wissen - Steuerung von Debatten (über Rahmungen)
Aktivitäten, die prozedurale Strukturen verändern	keine Aktivitäten	keine Aktivitäten	- Netzwerk-bildung	- Netzwerk-bildung - Konzipierung von Veränderungen der formellen und informellen Verwaltungsstrukturen	Implementierung der Veränderungen: - Personalwechsel - informelle u. formelle Konsultationen - dezentralisierte Arbeitswege - Einbeziehung von Stakeholdern

(eigene Darstellung, siehe zu den Aktivitäten u.a. Zito: 2000: 36-38, Lequesne: 2000: 38)

Demnach finden bei einem Grad der Aktivitäten von Politikunternehmern bei ‚null‘ keine Aktivitäten zur Veränderung der Verwaltungskultur statt. Bei einem niedrigen Grad an Aktivitäten versuchen Akteure über *agenda setting* Einfluss zu nehmen. Ist der Aktivitätsgrad der Politikunternehmer ‚mittel‘, konzentrieren sich die Politikunternehmer darauf, mit ihren Vorschlägen die Tagesordnungen zu setzen, neues Wissen zu beschaffen und zu verbreiten *und* Netzwerke zu bilden. Bei einem hohen Grad an Aktivitäten der Politikunternehmer kontrollieren diese die öffentliche Agenda, akquirieren und verbreiten Wissen *und* steuern neue Debatten über die Rahmung durch Weltbilder. Außerdem bilden sie Netzwerke und konzipieren Veränderungen der prozeduralen Verwaltungsstrukturen hin zu einer größeren Offenheit und Flexibilität. Bei einer sehr hohen Aktivität der Politikunternehmer implementieren diese zusätzlich zu den übrigen

Aktivitäten die konzeptionell veränderten prozeduralen Strukturen. Die Aktivitäten der Politikunternehmer nehmen demnach mit der Steigerung des Grads quantitativ zu.

Neben der Unterscheidung von Aktivitäten zu Veränderung der ideationellen vs. prozeduralen Strukturen werden in dieser Analyse auch die einzelnen Aktivitäten bewertet. So ist nach dieser Konzeption der Grad einer Aktivität bei *agenda setting* niedriger als bei der Steuerung von Debatten zu neuen Politikansätzen, da diese Aktivität von Politikunternehmern einen höheren Einsatz und eine größere Einbeziehung von Akteuren außerhalb der Organisation erfordert als die Beeinflussung der Agenda in ihrer Organisation. Zudem baut die Steuerung von Debatten auf ‚*agenda setting*‘-Strategien auf, da zunächst erst einmal das Thema auf einer ‚Tagesordnung‘ erscheinen muss, bevor Politikunternehmer neue Debatten anstoßen und steuern können (vgl. auch Joachim: 2001: 210ff). Ebenso erfordert die Veränderung von formalen und informellen Arbeitsstrukturen in der eigenen Organisation einen höheren Einsatz der Politikunternehmer als eine Netzworkebildung innerhalb und außerhalb der Organisation, die keine Veränderung bereits bestehender Strukturen erfordert.

Der folgende Abschnitt stellt die Operationalisierung der intervenierenden Variable ‚Grad an Flexibilität und Offenheit der Verwaltungskultur‘ im Verhältnis zur unabhängigen Variable ‚Grad der Aktivitäten der Politikunternehmer‘ dar.

3.5 Die Operationalisierung der intervenierenden Variable

Verwaltungskultur wird in dieser Studie als intervenierende Variable operationalisiert. In Theoriemodellen mit intervenierenden Variablen werden intervenierende Phänomene von der unabhängigen Variable (Grad der Aktivitäten der Politikunternehmer) beeinflusst und üben selbst wiederum eine Wirkung auf die abhängige Variable (Präferenzwandel komplexer supranationaler Organisationen hinsichtlich eines bestimmten Politikergebnisses) aus (vgl. van Evera: 1997: 11). Intervenierende Variablen beeinflussen demnach das Ausmaß, in dem eine Veränderung des Wertes der unabhängigen Variable den Wert der abhängigen Variable verändert (vgl. Brühl: 2003: 226f).

Um messen zu können, in welchem Ausmaß eine Veränderung der entsprechenden Verwaltungskultur den Präferenzwandel von Organisationen beeinflusst, muss sich die Operationalisierung von Verwaltungskultur an ihrer systemischen Struktur festmachen und weniger an ihrem *Inhalt*. Dies ist laut Payan (2006: 12) notwendig, um eine generalisierende Aussage über die Wirkung von Verwaltungskultur treffen zu können. Die Identifizierung und Lokalisierung von generellen Strukturen und Mechanismen in Verwaltungskulturen, die auf das Verhalten von Organisationen wirken, ist daher laut Payan die beste Möglichkeit, um eine potentielle Veränderung von Verwaltungskultur überprüfen zu können (vgl. Payan: 2006: 12.).

Die Literatur zu Verwaltungskulturen unterscheidet verschiedene Typen von Verwaltungskulturen, die sich je nach der Ausprägung von hierarchischen Strukturen, sowie der Zusammenarbeit mit anderen Abteilungen einerseits und der Offenheit⁵³ gegenüber möglichen Stakeholdern andererseits unterscheiden (u.a. Metcalfe: 2005; Spence: 1997). Stevens und Stevens (2006) und Spence (1997) unterscheiden zwischen einer französisch geprägten Verwaltungskultur, die sich durch stark hierarchisierte Verwaltungswege, sektorale Vorgehensweisen und einer geringen Ausprägung von vertikalen Arbeitsstrukturen auszeichnet, sowie einer angelsächsisch geprägten Verwaltungskultur, die durch eine größere Offenheit gegenüber Informationen und Ideen von außen, sowie einer eher vertikalen Arbeitsweise gekennzeichnet ist.

Die Literatur zu Verwaltungskulturen differenziert daher zwischen hierarchischen und nicht-hierarchischen Verwaltungskulturen und leiten von dieser Typologisierung auch die Bedingungen ab, unter denen bestimmte Prozesse der sozialen Interaktion, wie Überzeugung, Deliberation oder soziales Lernen, stattfinden können. Eine Verwaltungskultur, die eine konsensuale Arbeitsweise bevorzugt, sowie eine Form der deliberativen

⁵³ Hierzu Staisch (2003: 11), der die Offenheit einer internationalen Organisation am Grad ihrer Einbeziehung anderer Akteure in Form von formalen, quasi-formalen und informellen Arbeits- und Regelstrukturen misst. Übertragen auf das Konzept der Verwaltungskultur lässt sich Offenheit daran messen, inwieweit internationale Organisationen in ihren Organisationsstrukturen die Teilnahme von anderen Akteuren zulassen (prozedurale Dimension) und inwieweit ihre Politikvorhaben den Input der anderen Akteure widerspiegeln (substantive Dimension). Für diese Studie ist insbesondere die prozedurale Dimension entscheidend, da sich unterschiedliche Typen von Verwaltungskulturen insbesondere anhand der prozeduralen Dimension messen lassen.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Problemlösung⁵⁴ unterstützt, ist laut dieser Typologie entsprechend förderlich für Einigungsprozesse innerhalb einer Organisation und eine Voraussetzung für einen Präferenzwandel der Organisationsmitarbeiter hinsichtlich eines bestimmten Reformvorhabens (u.a. Joerges/Neyer: 1997). Eine Verwaltungskultur, die eher auf hierarchische Strukturen und strategische Verhandlungsprozesse setzt, kann dagegen für eine Einigung innerhalb der Organisation hinderlich sein, wenn es nicht gelingt, die unterschiedlichen Interessen verschiedener Untereinheiten auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen und Überzeugungsprozesse aufgrund der vorgegebenen Strukturen nicht stattfinden⁵⁵ (vgl. Pollack: 2003: 140; auch Biermann/Bauer: 2006: 34). So werden sich Reformvorhaben und neue Politikansätze in einer Bürokratie, die einen sehr hohen Grad an Offenheit gegenüber relevanten Stakeholder-Gruppen aufweist, zugesprochen, eher und schneller durchsetzen, als in weniger offenen Bürokratien (vgl. Mazey/Richardson: 1993: 120).

Die intervenierende Variable wird hier dementsprechend so operationalisiert, dass der Einfluss von offeneren und flexibleren Verwaltungskulturen im Vergleich zu eher hierarchisch strukturierten Verwaltungskulturen überprüft werden kann. Der Grad der Offenheit einer Verwaltungskultur wird in dieser Studie in Anlehnung an Staischs Definition (2004: 5) als das Ausmaß definiert, in dem supranationale Organisationen ihre Verwaltungskultur so anpassen, dass relevante Stakeholder an Entscheidungsprozessen beteiligt werden.⁵⁶ Der Grad der Flexibilität einer Verwaltungskultur wird in dieser Studie als das Ausmaß definiert, in dem eine Verwaltungskultur vertikale und dezentralisierte Arbeitsstrukturen enthält (vgl. auch Biermann/Bauer: 2006: 34). Der Grad einer Verwaltungskultur hinsichtlich ihrer Offenheit und Flexibilität wird daher in fünf Stufen gemessen: *null*, *niedrig*, *mittel*, *hoch* und *sehr hoch*. Ein niedriger Grad an Offenheit und Flexibilität ist somit mit einer hierarchischen Struktur der Verwaltungskultur

⁵⁴ Deliberation oder deliberatives Problemlösen findet laut Cohen idealtypischerweise als Argumentieren unter Öffentlichkeit und Beteiligung von Stakeholdern statt und ist konsensorientiert (vgl. Cohen: 1989 zit. nach Dingwerth: 2007: 24f).

⁵⁵ Dies zeigen Joerges und Neyer (1997) am Beispiel der Europäischen Kommission und ihrer Komitologie-Strukturen, deren Ausschüsse den Mitgliedstaaten zur Kontrolle der Kommission bei der Durchführung von Rechtsakten dienen.

⁵⁶ Siehe hierzu auch die Forschung zu Inklusivität (u.a. Rittberger/Nettesheim (Hrsg.): 2008).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

gleichzusetzen, während ein sehr hoher Grad an Offenheit und Flexibilität dezentralisierte, heterarchische Strukturen aufweist.

Um einen Wandel an Verwaltungskultur von einem Typ in einen anderen Typ Verwaltungskultur zu überprüfen, muss die Verwaltungskultur zusätzlich in ihren prozeduralen und ideationellen Strukturen aufgebrochen werden. Die Ausrichtung einer Verwaltungskultur, der Grad ihrer Hierarchie in den Arbeitsstrukturen, ihre Routinen und Normen, sowie grundlegende Annahmen und Haltungen (wie zum Beispiel Weltbilder) der Mitarbeiter sind nach Payan (2006: 37) Indikatoren, um Veränderungen einer Verwaltungskultur und ihre Auswirkungen auf Präferenzen und Verhalten der Mitarbeiter zu untersuchen.

Im Sinne der ‚cultural contestation‘ nach Barnett und Finnemore (Abschnitt 1.1) können verschiedene interne Kulturen einer Organisation aufeinanderprallen und sich überschneidende oder kontrahierende Präferenzen ihrer Mitarbeiter hervorrufen. In einer Organisation, die eine hohe Segmentierung und Sektoralisierung aufweist, können sich daher sehr unterschiedliche Formen von Verwaltungskulturen und Verwaltungsstilen herausbilden, die unterschiedliche Grade an Offenheit und Flexibilität aufweisen.

Ein Wandel in der intervenierenden Variable kann je nach Ausprägung zwei unterschiedliche Szenarien hervorrufen. Einerseits ist bei einem niedrigen Grad an Offenheit und Flexibilität einer Verwaltungskultur zu erwarten, dass Mitarbeiter anderer Subeinheiten sich nicht integrieren lassen und keine Verhandlungen untereinander möglich sind, die zu Lösungen der Probleme führen. Dieses ‚pathologische Verhalten‘⁵⁷ in Organisationen (vgl. Barnett/Finnemore: 2004) kann zu einem Zusammenstoß zwischen verschiedenen Subkulturen führen.

Wenn diese unterschiedlichen Formen von Verwaltungskulturen mit untereinander konkurrierenden Perspektiven dann in Entscheidungsprozessen über Reformvorhaben

⁵⁷ Barnett und Finnemore (2004: 38) definieren das pathologische Verhalten einer Organisation als das Verhalten einer Organisation, dass durch eine interne Verwaltungskultur ausgelöst wird und den selbstverstandenen Kernprinzipien der Organisation widerspricht.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

aufeinandertreffen, kann eine Einigung innerhalb der Organisation erschwert werden (vgl. Barnett/Finnemore: 2004: 40f). Dieses Phänomen entspricht Annahmen konstruktivistisch geprägter Theoriemodelle, wonach Identitäten (und Identifikation) multiple Formen annehmen können, und in komplexen Strukturen eingebettet sein können, die wiederum Konflikte untereinander hervorrufen können (vgl. Lewis: 2003: 108).

Andererseits kann das Vorhandensein von Subkulturen Politikunternehmer auch ansprechen, um die Diskussion über vorherrschende Ideen für sich zu gewinnen (Chwiaroth: 2007: 4). So ist bei einem hohen Grad an Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur zu erwarten, dass über Sozialisationsprozesse eine Identifikation von Mitarbeitern anderer Subeinheiten mit der Politik dieser Einheit möglich wird (vgl. auch Barnett/Finnemore: 2004; Weaver: 2003).

Bisher ist jedoch wenig erforscht worden, wie ein niedriger Grad an Flexibilität und Offenheit einer Verwaltungskultur im Vergleich zu einem sehr hohen Grad an Flexibilität und Offenheit auf die Präferenzen der Mitarbeiter wirkt. Diese Studie greift deshalb auf die Forschung zu Deliberation in Institutionen zurück, die auch Aussagen über die vorhandenen Strukturen von Organisationen trifft. Demnach sind Einigungsprozesse über neue, unbekannte Problemlösungen am ehesten zu erwarten, wenn Konsultations-, Kommunikations- und Argumentationsprozesse innerhalb der Verhandlungsstrukturen ermöglicht werden (vgl. Beisheim/Dingwerth: 2008). Überwunden werden kann die Problematik von hierarchischen, inflexiblen Strukturen einer Verwaltungskultur, indem formelle und informelle Strukturen geschaffen werden, die Kommunikation und Argumentationsaustausch zwischen den Mitarbeitern der verschiedenen Subeinheiten ermöglichen (vgl. Lequesne: 2000: 45). Verwaltungsstrukturen, die Überzeugungs- und Argumentationsprozesse zulassen, schaffen somit die Möglichkeit, divergierende Interessenskonstellationen zu überwinden (vgl. ebd.). Förderlich für Entscheidungsprozesse innerhalb differenzierter supranationaler Organisationen sind laut Joerges und Neyer konsens-orientierte, nicht-hierarchische Verfahren, die vielfach auf informellen Arbeitsstrukturen und der Einbeziehung verschiedener Akteure innerhalb und außerhalb der Organisation beruhen (vgl. Joerges/Neyer: 1997; auch Risse: 2004b: 4; Brozus et al.: 2003: 32f).

Hierzu zählt eine gewisse Transparenz des Entscheidungsprozesses durch Einbeziehung von Öffentlichkeit (Joerges/Neyer: 1997: 282ff). Entsprechend den theoretischen Vorüberlegungen aus der Deliberationsforschung lässt sich die intervenierende Variable der Verwaltungskultur so festlegen, dass ein sehr hoher Grad an Flexibilität und Offenheit einer Verwaltungskultur über Sozialisationsprozesse durch Lernen und Überzeugung eher dazu führt, einen Präferenzwandel von Organisationsmitarbeitern hinsichtlich einer bestimmten Politik hervorzurufen, als eine hierarchische, inflexible Verwaltungskultur mit einem niedrigen Grad an Offenheit und Flexibilität.

Zudem ist anzunehmen, dass eine offenere und flexiblere Verwaltungskultur sich eher dafür eignet, Reformvorhaben durchzusetzen, die scheinbar gegensätzliche Interessen (wie zum Beispiel Umweltschutz und Wirtschaft) beinhalten, da Überzeugungs- und Lernprozesse grundsätzlich eher möglich sind als in einer hierarchisch orientierten Verwaltungskultur⁵⁸. Übertragen auf das hier verwendete Theoriemodell, ist Politikunternehmern, die Verwaltungskulturen bewusst verändern wollen, durchaus bewusst, dass bestimmte Reformvorhaben nur dann erfolgreich sind, wenn möglichst alle relevanten Interessengruppen am Politikformulierungsprozess durch Konsultation oder andere partizipatorische Formen beteiligt werden. Im nächsten Abschnitt wird eine Typologie von Verwaltungskulturen dargestellt, die diese Charakteristiken für die zuvor beschriebene Operationalisierung erfasst.

3.5.1 Typologien von Verwaltungskulturen

Verwaltungskulturen lassen sich einerseits in ihren prozeduralen Strukturen (Hierarchie, formelle und informelle Arbeitswege, horizontale vs. vertikale Arbeitsstrukturen) und andererseits an ihren ideationellen Strukturen (Ideen, Routinen, Normen, Regeln, Mythen etc.) unterscheiden.

In diesem Sinne lassen sich Verwaltungskulturen auf unterschiedliche Arten typologisieren. Eine Möglichkeit besteht darin, Verwaltungskulturen nach ihrer ideationellen Ausrichtung zu klassifizieren. Handy (1994) unterscheidet beispielsweise ‚Machtkultu-

⁵⁸ Hierzu beispielhaft die Analyse von Mazey und Richardson (1993) hinsichtlich einer Umorientierung der GD Umwelt Anfang der neunziger Jahre.

ren' (*power cultures*), ‚Rollenkulturen‘ (*role cultures*), ‚Aufgabenkulturen‘ (*task cultures*) und ‚Menschkulturen‘ (*people cultures*). Nach dieser Typologisierung geht zum Beispiel die Rollenkultur davon aus, dass feststehende Rollen und Verantwortlichkeiten für Mitarbeiter bestehen, die auf einer vertikalen Ebene der Autorität ausgeübt werden, während die Aufgabenkultur das Bilden von Teams und Gruppenstrukturen für die Bearbeitung von kurz- und mittelfristigen Problemlösungen bevorzugt (vgl. Metcalfe: 2005: 29). Machtkulturen fokussieren dagegen dominante Individuen, die innerhalb einer sehr hierarchischen Struktur eine kontrollierende Funktionsweise haben und Anweisungen erteilen (vgl. Metcalfe: 2005: 28f). Eine ‚Menschkultur‘ bietet eine Infrastruktur für Organisationsmitarbeiter an, ohne auf der organisatorischen Ebene Ziele vorzugeben (ebd.: 29). Eine derartige Typologisierung von Verwaltungskultur stellt jedoch eine vereinfachte Sichtweise von Verwaltungskultur dar und weist gewisse Schwierigkeiten auf, gemischte Formen von Verwaltungskultur richtig einzuordnen (vgl. Metcalfe: 2005: 29). Diese starren Definitionen ermöglichen es nicht, Organisationen zu erfassen, die nicht in eine der vier Kategorien passen.

Daher wird in dieser Studie die Typologisierung der ‚*grid and group*‘-Theorie verwendet, die eine in der anthropologischen Kulturtheorie sehr bekannte Einteilung von Verwaltungskulturen widerspiegelt und den Anforderungen für die Analyse von Verwaltungskulturen in supranationalen Organisationen am ehesten entspricht. Die Einteilung von Spence (1997) hinsichtlich verschiedener Typen von Verwaltungskulturen verfeinert Metcalfe (2005) in dem Modell der *grid/group culture* in Anlehnung an das ‚*grid and group*‘-Konzept von Mary Douglas (1987). Die *Grid und Group*-Kultur besteht aus zwei Dimensionen: *Group* bezieht sich auf die Grenzen einer Gemeinschaft zur Festlegung ihrer Identität, während *Grid* die Regulierung dieser Gemeinschaft darstellt.⁵⁹ Vereint man Metcalfes, Douglas' und Spence' Überlegungen, deckt sich die *grid culture* im Wesentlichen mit der Struktur der französisch geprägten Verwaltungskultur nach Spence, während die *group culture* eher dem angelsächsisch inspirierten Modell entspricht. Diese Kulturen lassen sich jeweils in schwache und starke Ausprägungen aufteilen und können in Mischformen auftreten. Die Einteilungen nach Metcalfe beziehen

⁵⁹ Hierzu ausführlich eine Abhandlung von Douglas über die Geschichte der *Grid and Group* Theorie: „A History of Grid and Group Cultural Theory“ <http://www.chass.utoronto.ca:8080/epc/srb/cyber/douglas1.pdf> (zugegriffen am 28.09.2008).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

sich vor allem auf den prozeduralen Charakter von Verwaltungskulturen. Die von Metcalfe (2005) vorgeschlagenen vier Dimensionen⁶⁰ Fatalismus, Hierarchie, Individualismus und Egalitarismus (siehe Abb. 5) prägen die Präferenzen und Handlungen einer Organisation in unterschiedlicher Weise hinsichtlich Integration und Regulierung. Demnach werden in einer hierarchischen Kultur Entscheidungen gemeinsam getroffen und durch hierarchische Strukturen umgesetzt. In einer individualistischen Verwaltungskultur hingegen werden Ziele unabhängig voneinander formuliert und verfolgt (vgl. ebd.). Sie treten in einem Wettbewerb miteinander auf. Dagegen unterliegen Individuen in einer fatalistischen Kultur genauen Vorschriften und Regeln oder werden von bestimmten Faktoren beeinflusst (vgl. Metcalfe: 2005: 33). Bei einer egalitaristischen Kultur werden dagegen Entscheidungen gemeinsam getroffen, jedoch wird die Art der Umsetzung einer Entscheidung den jeweiligen Verantwortlichen überlassen (vgl. Metcalfe: ebd.).

Abb. 5: Die unterschiedlichen Dimensionen von Verwaltungskulturen

	weak Group	strong Group
strong Grid	Fatalismus	Hierarchie
weak Grid	Individualismus	Egalitarismus

(verändert nach Metcalfe: 2005: 33, 37)

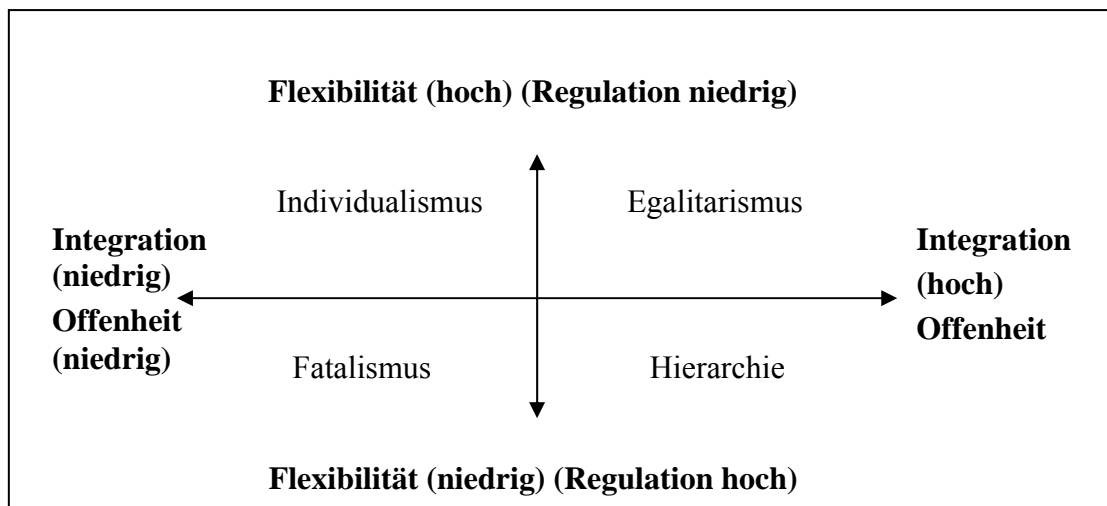
Wie die Ausführungen zeigen, lassen sich den jeweiligen Typen von Verwaltungskulturen unterschiedliche Grade an Offenheit (Integration von Akteuren) und Flexibilität (Flexibilität in Entscheidungsstrukturen) zuweisen (siehe Abb. 5). Gleichzeitig beinhalten verschiedene Typen von Verwaltungskulturen unterschiedliche Interpretationen (Weltbilder), die Organisationen zu unterschiedlichen Handlungen bewegen können (vgl. Shackleton: 1991). So besitzen Organisationen mit einer hierarchischen, bzw. einer fatalistischen oder einer egalitaristischen Verwaltungskultur unterschiedliche Auffassungen darüber, wie mit Risiken umgegangen werden sollte (vgl. Shackleton: 1991: 582). Individualisten stehen zum Beispiel zunehmender Regulierung skeptisch gegen-

⁶⁰ Im Englischen laut Metcalfe *Fatalism, Hierarchy, Individualism und Egalitarianism* (Metcalfe: 2005: 33).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

über. Egalitaristen begrüßen dagegen die Partizipation von möglichst vielen relevanten Akteuren (vgl. Shackleton: 1991). Insofern sind laut Shackleton (1991: 591) die organisatorische Struktur und das politische Ergebnis eng miteinander verbunden. Aus Shackletons Modell (siehe Abb. 6) lässt sich ableiten, dass Verwaltungskulturen, die sich an einem egalitären Modell orientieren, förderlicher für Überzeugungen, Sozialisationsprozesse und Lernprozesse sind, als Verwaltungskulturen, die einem hierarchischen Modell entsprechen. Egalitäre Verwaltungskulturen bieten laut Shackleton eine niedrige Regulation, jedoch eine hohe Integrationsdimension an, was sowohl mit einer hohen Flexibilität als auch mit einer hohen Offenheit gleichzusetzen ist (Abb. 6). Hierarchische Verwaltungskulturen zeichnen sich dagegen mit einer hohen Regulation und daraus folgend mit einer geringen Flexibilität aus (Abb. 6).

Abb. 6: Flexibilität und Offenheit von Verwaltungskulturen



(verändert nach Shackleton: 1991: 581)

Für die Analyse dieser Arbeit wird das Modell von Metcalfe verwendet, da es eine größere Bandbreite an Typen von Verwaltungskulturen als das Modell der Rollenkulturen bietet und eine bessere Rekonstruktion von Veränderungsprozessen in einer Verwaltungskultur ermöglicht.

Für eine Untersuchung der Rolle von Verwaltungskulturen und inwieweit sie einschränkend oder förderlich für Präferenzänderungsprozesse in supranationalen Organisationen hinsichtlich bestimmter Ergebnisse sind, eignen sich die Prinzipien der ‚New Public Management‘ (NPM) Schule als Indikatoren (vgl. auch Cini: 2007: 6). In den

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

1990er Jahren wurde in einige Studien anhand der *New Public Management School* untersucht, wie Reformen von Verwaltungen zu erklären sind (vgl. u.a. Peters/Wright: 1996). Ziel dieser Schule ist es, dezentralisierte Managementstrukturen zu schaffen, die kosteneffektiv und gleichzeitig transparent sind (vgl. u.a. Cini: 2007: 7). Die New Management Schule gilt jedoch eher als eine ‚Hintergrundfolie‘ und weniger als ein Theoriemodell, weshalb diese Prinzipien auch geeignet sind, um die ‚grid und group‘-Dimensionen von Verwaltungskulturen zu analysieren. So haben Dunleavy und Hood (1994) bereits Versuche unternommen, die NPM-Schule in die ‚grid und group‘-Strukturen zu integrieren.

Laut Cini sind NPM-Prinzipien sowohl dazu geeignet, die ideationellen Strukturen als auch die prozeduralen Arbeitsstrukturen einer Verwaltungskultur zu messen, da davon auszugehen ist, dass sich die Weltbilder aus der ideationellen Struktur auch in den prozeduralen Strukturen einer Verwaltungskultur wiederfinden (vgl. Cini: 2007: 202ff). Nimmt man diese Überlegung als Ausgangspunkt, dass die prozeduralen Strukturen einer Organisation sowie ihre ideationelle Ausrichtung sich gegenseitig beeinflussen, dann lässt sich anhand der NPM-Prinzipien überprüfen, inwieweit sich die Verankerung von neuen Weltbildern (ideationelle Strukturen) auch in dem Aufbau von prozeduralen Strukturen einer Verwaltungskultur wiederfindet (vgl. Cini: 2007: 202).

Für die Überprüfung der Fragestellung, inwieweit eine Theorie zu dem gesteuerten Wandel einer Verwaltungskultur den Präferenzwandel von Organisationsmitarbeitern erklären kann, werden daher die NPM-Prinzipien zur Messung eines Wandels an Verwaltungskultur verwendet.

Ähnliche Faktoren für die Analyse von institutionellen Kontexten finden sich auch bei Deitelhoff (2006: 152ff). Für die Messung des Grads an Flexibilität in einer Verwaltungskultur können ebenfalls NPM-Prinzipien wie zum Beispiel Effizienz, Effektivität und Dezentralisation als Indikatoren verwendet werden. Wie die Abbildung 6 „Flexibilität und Offenheit von Verwaltungskulturen“ zeigt, entscheidet der Grad an Offenheit und Flexibilität in seiner Gesamtheit darüber, welchem Typ von Verwaltungskultur die entsprechende Kultur zuzuordnen ist. Deshalb werden die NPM-Prinzipien als Indikato-

ren auch für die Messung des Grades an Offenheit und Flexibilität einer Verwaltungskultur in seiner Gesamtheit verwendet.

Führt man beide Ausprägungen zusammen, dann ist der Grad an Offenheit und Flexibilität einer Verwaltungskultur insgesamt bei null, wenn die NPM-Prinzipien für Offenheit und Flexibilität in den ideationellen und prozeduralen Strukturen *nicht* auftreten (siehe Abb. 7). Dagegen kann der Grad an Offenheit und Flexibilität als niedrig eingestuft werden, wenn nur für eine der beiden Variablen entweder in den ideationellen oder prozeduralen Strukturen eine Zweidrittelmehrheit der NPM-Prinzipien zu finden ist.

Der mittlere Grad an Offenheit und Flexibilität ist erst dann erreicht, wenn die NPM-Prinzipien eine Zweidrittelmehrheit für beide entweder in den ideationellen oder den prozeduralen Strukturen zeigen. Ein hoher Grad an Offenheit und Flexibilität ist wiederum dann erreicht, wenn bei der Offenheit oder der Flexibilität der Verwaltungskultur Zweidrittel der NPM-Prinzipien sowohl in den ideationellen als auch den prozeduralen Strukturen verankert ist. Erst wenn die NPM-Prinzipien sowohl für Offenheit als auch für Flexibilität in den ideationellen und den prozeduralen Strukturen gleichermaßen zu Zweidritteln auftreten, kann von einem sehr hohen Grad an Offenheit und Flexibilität gesprochen werden, wie die Abbildung 7 auf Seite 67 zeigt.

Da bisher noch keine Analyse- oder Erfahrungswerte für eine derartige Operationalisierung der Verwaltungskultur als intervenierende Variable vorliegen, wird in dieser Studie davon ausgegangen, dass es keine Rolle spielt, ob zunächst die Offenheit oder die Flexibilität der Verwaltungskultur verändert wird. Ebenso spielt es für die Analyse keine Rolle, ob die Indikatoren für einen veränderten Grad der Offenheit und Flexibilität zunächst in den ideationellen oder den prozeduralen Strukturen der Verwaltungskultur auftreten. Die folgende Tabelle (Abb. 7) zeigt, dass es für die Analyse lediglich ausschlaggebend ist, dass sich entweder die Offenheit oder die Flexibilität verändert. (eigene Darstellung) Die Aufstellung in Abbildung 7 ist auch umgekehrt mit der Fokussierung auf die prozeduralen Strukturen möglich, da es für diese Analyse nicht entscheidend ist, ob die Indikatoren zuerst in den ideationellen oder den prozeduralen Strukturen festgestellt werden. Für einen niedrigen und einen hohen Grad in der Offen-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

heit und Flexibilität der Verwaltungskultur bedeutet dies auch, dass die Indikatoren für Offenheit und Flexibilität genau umgekehrt auftreten können (mit Fokus auf die Flexibilität).

Abb. 7: Grad der Offenheit und Flexibilität von Verwaltungskulturen*

NPM- Prinzipien	Grad null	Grad niedrig	Grad mittel	Grad hoch	Grad sehr hoch
Offenheit					
<i>Transparenz</i>	nicht verankert	in ideationellen oder prozeduralen Strukturen verankert	in ideationellen oder prozeduralen Strukturen verankert	in beiden Strukturen verankert	in beiden Strukturen verankert
<i>Verantwortungsbewusstsein</i>	nicht verankert	in ideationellen oder prozeduralen Strukturen verankert	in ideationellen oder prozeduralen Strukturen verankert	in beiden Strukturen verankert	in beiden Strukturen verankert
<i>Partizipation</i>	nicht verankert	in ideationellen oder prozeduralen Strukturen verankert	in ideationellen oder prozeduralen Strukturen verankert	in beiden Strukturen verankert	in beiden Strukturen verankert
<i>Fairness⁶¹</i>	nicht verankert	in ideationellen oder prozeduralen Strukturen verankert	in ideationellen oder prozeduralen Strukturen verankert	in beiden Strukturen verankert	in beiden Strukturen verankert
Flexibilität					
<i>Effizienz</i>	nicht verankert	nicht verankert	in ideationellen oder prozeduralen Strukturen verankert	in ideationellen oder prozeduralen Strukturen verankert	in beiden Strukturen verankert
<i>Effektivität</i>	nicht verankert	nicht verankert	in ideationellen oder prozeduralen Strukturen verankert	in ideationellen oder prozeduralen Strukturen verankert	in beiden Strukturen verankert
<i>Dezentralisation</i>	nicht verankert	nicht verankert	in ideationellen oder prozeduralen Strukturen verankert	in ideationellen oder prozeduralen Strukturen verankert	in beiden Strukturen verankert

(eigene Darstellung)

⁶¹ Fairness wird hier als ein antidiskriminierendes Verhalten und Konformität mit bestehenden Regeln und Normen sowohl in Verhandlungen als auch zum Beispiel bei der Personalpolitik verstanden (vgl. u.a. Cini: 2007: 17; Deitelhoff: 2006: 152f).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Die NPM-Prinzipien lassen sich durch folgende Strukturen in Verwaltungskulturen sichtbar und überprüfbar machen:

Abb. 8: Indikatoren für den Grad an Offenheit und Flexibilität von Verwaltungskulturen

NPM-Prinzipien	Strukturen
<i>Verantwortung</i>	Anerkennung der Verantwortung durch die verantwortlichen Mitarbeiter
<i>Transparenz</i>	konsensualer Entscheidungsprozess u. Konsultation (Expertenkonsultation, Stakeholderkonsultation, öffentliche Konsultation), Kooperation aller Beteiligten offener Austausch von Ideen und Wissen, Zugang zu Informationen
<i>Partizipation</i>	Einbeziehung aller relevanten Beteiligten in Entscheidungsprozesse
<i>Fairness</i>	Einhaltung der bestehenden Regeln
<i>Dezentralisation</i>	Delegation von Aufgaben, flexible Arbeitsstrukturen
<i>Effizienz</i>	intersektoraler Politikansatz, Kosteneffizienz von Politikvorschlägen
<i>Effektivität</i>	Entwicklung von möglichst effektiven Politikvorschlägen

(eigene Darstellung)

Nach dieser Operationalisierung ist die verwaltungskulturspezifische Prägung einzelner Unterabteilungen in mehrfacher Hinsicht bedeutsam für die Frage, inwieweit eine komplexe supranationale Organisation ihre Präferenzen hinsichtlich bestimmter Ergebnisse durch gezielten und gesteuerten Wandel einer Verwaltungskultur ändert und sich auf eine gemeinsame Neuorientierung in einem bestimmten Politikfeld einigt.

Nach der Operationalisierung aller drei Variablen werden im folgenden Abschnitt nun die Kausalmechanismen dargestellt, die einen kausalen Zusammenhang zwischen unabhängiger, intervenierender und abhängiger Variable aufzeigen.

3.6 Die Kausalmechanismen des Theoriemodells

In ihrem Modell deuten Nielson et al. (2006) bereits mögliche Kausalmechanismen an, anhand derer sich die Validierbarkeit einer Theorie zu Präferenzwandel von Organisationen aufgrund einer offeneren und flexibleren Organisationskultur messen lässt. Sie identifizieren insbesondere Lernen und Internalisierung als wichtigste Mechanismen (Nielson et al. 2006: 114). Dennoch bleibt in ihrem Modell unklar, wie diese Mechanismen spezifiziert werden können. In der Literatur zu Präferenzwandel in Organisationen werden Mechanismen wie Lernen und Internalisierung in den Bereich der Sozialisationsforschung eingeordnet (vgl. Checkel: 2003b: 211). Laut Checkel (2003b: 211) beinhalten Prozesse wie ‚soziales Lernen‘, ‚Überzeugung‘ und ‚Deliberation‘ einen sozialen Prozess, durch den Präferenzwandel von Akteuren aufgrund einer Interaktion hervorgerufen wird und gehören daher zur Sozialisationsforschung. In allen Fällen spielen Sprache und Kommunikation eine entscheidende Rolle (ebd.). Problematisch ist allerdings, dass in vielen Zusammenhängen keine klaren Definitionen vorliegen, wie Sozialisation, Überzeugung und Deliberation zu unterscheiden sind. Da laut Checkel die Prozesse der Sozialisation und Deliberation einen sozialen Prozess beinhalten, durch den die Präferenzen von Akteuren als Resultat des Interaktionsprozesses verändert werden, sei es nicht verwunderlich, dass diese Prozesse in Theoriemodellen oft durch die gleichen Mechanismen wie Überzeugung und soziales Lernen durch Argumentation (*arguing*) erfasst würden (vgl. Checkel: 2003b: 212). Im folgenden Abschnitt wird daher anhand von Annahmen sowohl aus der Sozialisationsliteratur als auch der Literatur zur deliberativen Demokratieforschung die Kausalmechanismen für den in dieser Studie verwendeten Theorieansatz operationalisiert. Zudem werden die Kausalmechanismen für eine übersichtlichere Darstellung jeweils für die erste und zweite Phase des Theoriemodells getrennt voneinander operationalisiert.

3.6.1 Kausalmechanismen der 1. Phase

Aufgrund der vorgenommenen Definition von Verwaltungskultur, die als intervenierende Variable zwischen den Aktivitäten von Politikunternehmern und einem möglichen Präferenzwandel der komplexen, supranationalen Organisation wirkt, ergeben sich zwei unterschiedliche Stränge an Kausalketten, die in dem vorgestellten Theoriemodell wir-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

ken. In einem ersten Abschnitt entsteht eine Kausalkette zwischen der Variable der Aktivitäten von Politikunternehmern und der Verwaltungskultur, während im zweiten Abschnitt des Theoriemodells eine Kausalkette zwischen der Variable der Verwaltungskultur und dem Präferenzwandel der Organisation vorliegt.

In ihrem Modell deuten Nielson et al (2006) zwei mögliche Kausalmechanismen für die Verbindung zwischen unabhängiger und intervenierender Variable an. Demnach können Politikunternehmer über verschiedene Mechanismen einen Wandel an Organisationskultur bewirken: Einerseits können Veränderungen in den *prozeduralen Verwaltungsstrukturen*, wie zum Beispiel durch einen Personalwechsel, dazu beitragen, dass die Organisation als Ganzes ihre Haltung hinsichtlich eines Reformvorhabens ändert, wenn das neue Personal die Ideen der Politikunternehmer teilt (vgl. Nielson et al.: 2006: 114). Weitere Mechanismen für die Veränderung der prozeduralen Strukturen zu offeneren und flexibleren Strukturen liegen in dem Ausbau von informellen Arbeitsbeziehungen (bilaterale Treffen, Flurgespräche) und formellen Arbeitsbeziehungen (u.a. regelmäßige Treffen auf Arbeitsebene, die Schaffung neuer Foren zu Einbindung relevanter Akteure, sowie die Einbeziehung anderer Sektoren in die Entwicklung von Politikvorschlägen) (u.a. Nielson et al. 2006; Martin 2002; Cini 2007). -

Eine zweite Möglichkeit, die Verwaltungskultur einer Organisation zu ändern, besteht darin, die *ideationellen Verwaltungsstrukturen* zu verändern. Um solche Debatten anzustoßen und neue Themen etc. in der Verwaltungskultur zu etablieren, ‚rahmen‘ (*framing*) Politikunternehmer mit Hilfe von Weltbildern ihre Themen so, dass sie für die Mitarbeiter der Organisation auf den verschiedenen Arbeits- und Entscheidungsebenen interessant und attraktiv scheinen (vgl. u.a. Keck/Sikkink: 1998: 7; auch Finnemore/Sikkink: 1998; Nielson et al.: 2006: 113). Dieser Mechanismus ist auch in der Literatur zur Normenforschung und der Forschung zu sozialen Bewegungen etabliert (u.a. Finnemore/Sikkink: 1998). Rahmungen (*frames*) sind nach Mayer Zald (1996: 262) „specific metaphors, symbolic representations, and cognitive cues used to render or cast behavior and events in an evaluative mode and to suggest alternative modes of action“ (vgl. auch Rein/Schon: 1991). Politikunternehmer nutzen daher Metaphern und Symbole, um neue Politikansätze oder Reformen so zu ‚rahmen‘, dass sie für andere Akteure

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

attraktiv erscheinen. Nach Surel (2000: 498) erfüllen diese Rahmungen zwei Funktionen: “Cognitive and normative maps not only construct ‘mental maps’ but also determine practices and behaviors”. Danach konstruieren Rahmungen nicht nur mentale Strukturen, sondern bestimmen auch das Verhalten von Akteuren.

Übertragen auf Theorien, die geplanten Wandel von Verwaltungskulturen durch Politikunternehmer untersuchen, handeln Politikunternehmer zielgerichtet auf die Veränderung der Verwaltungskultur hin, in dem sie Probleme definieren und Lösungs- und Handlungsmotive formulieren, die so für die Organisationsmitarbeiter interessant und annehmbar erscheinen. Politikunternehmer nehmen diese Rahmungen anhand von Ideen vor, um Organisationsmitarbeiter von der Wichtigkeit neuer, innovativer Politikvorhaben sowie neuer Handlungsperspektiven zu überzeugen (vgl. Allison/Zelikow: 1999). Indikatoren für das Rahmen von Themen sind insbesondere die Benutzung von sprachlichen Kommunikationsformen wie Metaphern und Symbolen (u.a. Rein/Schon: 1991: 263). Anhand von sogenannten ‚*master frames*‘ (Interpretationsrahmen, die einen breiten Anklang finden, auch Weltbilder) kann dann versucht werden, neue Überzeugungen und Vorstellungen hinsichtlich bestimmter Problemlösungen anschlussfähig an bereits vorhandenen ideationelle Strukturen zu machen (vgl. auch Joachim: 2001: 216, siehe ausführlich Abschnitt 3.6.2). Diese Rahmungen dienen wiederum dazu, relevante Akteure von den neuen Ideen der Politikunternehmer zu überzeugen (vgl. Finnemore/Sikkink: 2001: 409) und bilden als verankerte ideationelle Strukturen in der Verwaltungskultur den weiteren Rahmen für Überzeugungsprozesse. Ähnliche Überlegungen sind auch bei Deitelhoff (2006) zu finden, die ein Theoriemodell entwickelt hat, worin Normunternehmer in internationalen Verhandlungen gezielt normative und institutionelle Strukturen knüpfen, um Grundlagen für Überzeugungsprozesse und damit für eine Normgenese durch Interessenwandel zu legen.

Jedoch sind internationale Verhandlungen in Foren wie den Vereinten Nationen nicht mit Verhandlungsprozessen zu vergleichen, die im Rahmen von Politikformulierung in komplexen supranationalen Organisationen stattfinden. Die Variable „Grad der Flexibilität und der Offenheit der Verwaltungskultur“ in Organisationen nimmt hier einen anderen Stellenwert ein, indem bereits vorhandene Strukturen verändert werden und

nicht erst eine Form der Verwaltungskultur (bei Deitelhoff in Form von normativen und institutionellen Strukturen) durch Politikunternehmer geschaffen wird. Dennoch zeigen solche Modelle, dass Kausalmechanismen wie ‚Framing‘ und ‚Überzeugung‘ eine zentrale Rolle bei der Untersuchung von Präferenzwandelprozessen in Organisationen einnehmen, weshalb in dieser Studie angenommen wird, dass sich diese Kausalmechanismen auch auf das hier zu testende Theoriemodell übertragen lassen. Die Veränderbarkeit von ideationellen Strukturen in einer Verwaltungskultur über Rahmungen lässt sich wiederum an der Verwendung dieser sogenannten Weltbilder in Form von Metaphern, Symbolen und sprachlichen Verwendungen der Weltbilder in offiziellen Stellungnahmen und Dokumenten, sowie in Interviews aufzeigen.

Die Operationalisierung der intervenierenden Variable hat zudem gezeigt, dass enge Verbindungen zwischen den Veränderungen der ideationellen und der prozeduralen Verwaltungsstrukturen besteht (vgl. auch Cini 2007: 202). Für die Überprüfung der Hypothese, inwieweit ‚Theorien über gesteuertem Wandel von Verwaltungskulturen‘ den Präferenzwandel von Organisationen erklären können, muss daher auch analysiert werden, inwieweit die beide skizzierten Kausalstränge zwischen der unabhängigen Variable (Aktivitäten der Politikunternehmer) und der intervenierenden Variable (Grad der Flexibilität und Offenheit der Verwaltungskultur in ihren ideationellen und prozeduralen Strukturen) zeigen, dass eine Veränderung in der Ausprägung der abhängigen Variable stattgefunden hat. Insofern muss gezeigt werden, dass eine mögliche höhere Ausprägung der intervenierenden Variable sich sowohl in den ideationellen als auch den prozeduralen Strukturen widerspiegelt. Diejenigen Rahmungen, die von Politikunternehmer gebildet werden, um die ideationellen Strukturen der Verwaltungskultur offener und flexibler zu gestalten, müssen sich demnach auch in der Ausgestaltung der prozeduralen Strukturen wiederfinden (vgl. ähnlich Cini: 2007: 202). Erst dann kann ein höherer Grad an Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur gemessen werden.

3.6.1.1 Normen und Ideen

Damit überprüft werden kann, wie und ob Politikunternehmer die ideationellen (kognitiven) Strukturen einer Verwaltungskultur neu ‚rahmen‘, um Politikänderungen und

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Reformprozesse zu ermöglichen, muss eine klare Definition von Ideen und Normen vorliegen.

Die Definition von Ideen, mit deren Hilfe ‚Rahmungen‘ vorgenommen werden, erweist sich als kompliziert. Seit Beginn der Forschung zu Ideen in den Internationalen Beziehungen Anfang der 1990er Jahre werden Begriffe wie Leitideen, Weltbilder, Politikparadigmen und Prinzipien synonym für den Begriff von Ideen verwendet (vgl. Jachtenfuchs: 1995; Goldstein/Keohane: 1993). Goldstein und Keohane, aber unter anderem auch Campbell (2004) haben Typologien von Ideen erstellt, die versuchen, die verschiedenen Begriffe von Ideen zu vereinbaren. Diese Typologien unterscheiden kognitive, normative und kausale Dimensionen von Ideen, wobei die kausale Dimension von Ideen Vorstellungen über Ursache-Wirkung-Beziehungen vermittelt, während die normative Dimension zwischen ‚wahr‘ und ‚falsch‘ einer bestimmten Vorstellung unterscheidet (vgl. Goldstein/Keohane: 1993). Unklar bleibt, wie diese unterschiedlichen Typen von Ideen wirken, da es empirisch sehr schwer feststellbar ist, wie diese Dimensionen im Unterschied zueinander wirken und über welche Mechanismen sie Einfluss ausüben.

Am häufigsten wird das Konzept der Weltbilder (*world views*) oder auch Politikparadigmen (Hall: 1993) verwendet. Beide Konzepte gehen davon aus, dass Ideen Rahmen sind, vor dessen Hintergrund Akteure kommunizieren (vgl. Hall: 1993: 279; Jachtenfuchs: 1996: 435). Demzufolge sind Weltbilder (oder Politikparadigmen) die kognitiven Instrumente von Akteuren, um Ereignisse, Fakten, Normen oder Symbole auszuwählen und zu interpretieren (vgl. Jachtenfuchs: ebd.). Sie dienen dabei nicht nur der Wahrnehmung der Umwelt, sondern sind auch Grundlage für Handlungen, die mit ihrer Hilfe ausgewählt, gerechtfertigt und präsentiert werden (vgl. ebd.). Jachtenfuchs (1993: 10ff) schlägt vor, bei der Überzeugung durch Weltbilder die kognitiven, normativen und symbolischen Dimensionen von Weltbildern zu erfassen und nicht nur die technischen, handlungspragmatischen Inhalte von Weltbildern.⁶² Somit können Politikunternehmer

⁶² Die kognitive Dimension von Weltbildern erfasst laut Jachtenfuchs (1993: 10f) den Wahrheitsgehalt eines Weltbilds aus Sicht der einzelnen Akteure, während die normative Dimension ein Weltbild nach ‚gut‘ oder ‚schlecht‘ beurteilt. Die symbolische Dimension wiederum beschreibt die Verbindung des Akteurs zu anderen (wie das Weltbild von dem entsprechenden Akteur wahrgenommen wird) (vgl. ebd.).

sogenannte Weltbilder auch bewusst redefinieren und reformulieren (siehe Ausführungen zu dem Mechanismus *framing*), um Reformprozesse zu legitimieren und andere Entscheidungsträger von der Wichtigkeit dieser Reformen zu überzeugen. Die Durchsetzung eines Weltbildes kann laut Jachtenfuchs nur durch zwangsfreie Überzeugung geschehen (vgl. Jachtenfuchs: 1993: 12). Weale (1993: 200f) weist jedoch darauf hin, dass auch das Umfeld, in dem das sogenannte ‚Rahmen‘ von Ideen stattfindet, eine Rolle spielen kann. Für die Analyse von Politikformulierung in Organisationen spielen demnach gerade Organisationsstrukturen, sowie die Organisationskultur einer Organisation in ihren unterschiedlichen Ausprägungen eine große Rolle (vgl. Weale: 1993: 201). Im Folgenden wird daher mit dieser Definition von Weltbildern gearbeitet. Diese Weltbilder können sich dabei auf handlungsleitende Orientierungen wie ‚Liberalisierung‘, ‚Privatisierung‘, ‚Deregulierung‘⁶³ usw. stützen, aber auch konkretere Bezüge zu einzelnen Politikfeldern besitzen, wie in der Umweltpolitik das Weltbild der klassischen Umweltpolitik, der Nachhaltigkeit oder der nachhaltigen Entwicklung sowie der ökologischen Modernisierung und der Versorgungssicherheit (vgl. Jachtenfuchs: 1996).

‚Liberalisierung‘ als Weltbild vertritt die Marktwirtschaft, sowie einen freien Wettbewerb. Dabei sollen insbesondere Wettbewerbshemmnisse abgebaut werden, um den freien Handel zu ermöglichen.⁶⁴ Das Weltbild der klassischen Umweltpolitik behandelt Wirtschaft und Umwelt als getrennte Sphären, wobei das Marktversagen und die damit verbundene Zerstörung der Umwelt durch staatliches Handeln geregelt werden muss (Jachtenfuchs: 1996: 440). Im Weltbild der Nachhaltigkeit bilden Wirtschaft und Umwelt eine untrennbare Einheit, in der Umweltzerstörung als die Verringerung des ökologischen Kapitalstocks der Welt angesehen wird (vgl. Jachtenfuchs: 1996: 441). Diesem Weltbild zufolge ist eine ‚nachhaltige Wirtschaft‘ sowie nachhaltiges ‚Wachstum‘ wichtig (vgl. ebd.). Gleichzeitig besagt dieses Weltbild, dass nachhaltige Entwicklung nur dann erreicht werden kann, wenn die Belange der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Dimensionen des Konzepts miteinander verbunden werden und nichtstaatliche Akteure am politischen Prozess beteiligt werden (Agenda 21, Kapitel 27). Nachhaltige Entwicklung stellt demnach die verstärkte gesellschaftliche Partizipation zur

⁶³ Siehe Halls Ausführungen zu den Ideen des Keynesianismus und Monetarismus (Hall: 1993).

⁶⁴ Bekannte Vertreter des Liberalismus sind u.a. Milton Friedman (1912-2006) und Adam Smith (1723-1790).

Lösung der globalen Probleme in den Vordergrund. Im Weltbild ‚Versorgungssicherheit‘ müssen die Energiebedürfnisse wirtschaftlicher Akteure befriedigt werden, weshalb hier der unbegrenzte Zugang zu günstigen Energien im Vordergrund steht (vgl.: ebd.). Im Weltbild ‚Energiemanagement‘ stehen dagegen erneuerbare Energien und das Einsparen von Energie im Vordergrund. Jachtenfuchs zufolge umfassen Weltbilder Idealtypen eines Kontinuums, die sich in der Wirklichkeit jedoch als Mischungen aus verschiedenen Politikfeldern zusammensetzen können (vgl. Jachtenfuchs: 1996: 440).

Normen werden in dieser Studie im Sinne der Literatur des soziologischen Institutionalismus als Standard eines angemessenen Verhaltens von Akteuren mit einer gegebenen Identität verstanden (Finnemore/Sikkink: 1998: 891). Die Forschung unterscheidet im Allgemeinen zwischen regulativen und konstitutiven Normen, wobei regulative Normen das Verhalten von Akteuren regulieren und bestimmen, während konstitutive Normen neue Akteure, Interessen und Handlungen hervorrufen können (ebd.). Aus Weltbildern können dann Normen entstehen, wenn sie das angemessene Verhalten von Akteuren mit einer gegebenen Identität beschreiben und festlegen (zur Konstruktion von Normen siehe u.a. Finnemore/Sikkink: 1998).

Für die Überprüfung der Hypothesen wird diese Studie untersuchen, ob und welche Weltbilder und Normen für Rahmungsstrategien verwendet werden und inwieweit diese Weltbilder oder Normen mit den Indikatoren zur Messung von einer veränderten Verwaltungskultur übereinstimmen.

3.6.2 Kausalmechanismen der 2. Phase

Für die zweite Phase des Theoriemodells schlagen Nielson et al. (2006: 114) Kausalmechanismen wie ‚Lernen‘ als Auslöser für Präferenzwandel von Organisationen und ihrer Mitarbeiter vor. Verbindet man Nielson et al.’s Annahmen mit der Konzeptualisierung von Verwaltungskultur, wie sie hier vorgenommen wurde, dann wirkt eine veränderte Verwaltungskultur, die sich offener und flexibler hinsichtlich der Zusammenarbeit mit

relevanten Stakeholdern zeigt, wiederum über Sozialisationsprozesse auf die Präferenzen von Organisationsmitarbeitern.⁶⁵

Sozialisation meint dabei, dass Individuen ihre Präferenzen im Einklang mit den Organisationsnormen ändern (vgl. Hooghe: 2005: 865). Das Ergebnis dieses Prozesses stellt dabei die Einhaltung dieser Organisationsnormen und –regeln durch Internalisierung der neuen Regeln dar (u.a. Johnston 2001; Risse: 1997: 16). Über die Internalisierung dieser grundlegenden Praktiken und Annahmen durch einen Sozialisationsprozess wirkt die Verwaltungskultur dann auf die Organisationsmitarbeiter, ihre Präferenzen sowie ihr Verhalten (vgl. auch Payan: 2006: 30). Wie bereits erwähnt, kann eine Verwaltungskultur als intervenierende Variable verschiedene Funktionen erfüllen. Einerseits stiftet sie durch die Identifizierung mit sich Gemeinschaftsgefühle und trägt zu Sozialisationsprozessen innerhalb der Organisation bei. Andererseits kann sie für Einflüsse von außen wie eine Art Filter auf die Organisationsmitarbeiter einwirken, durch den Informationen interpretiert werden. Die in dieser Arbeit vorgenommene Operationalisierung von Verwaltungskultur zielt vor allem auf die Initialisierung von Sozialisationsprozessen ab und stellt die identitätsstiftende Wirkung von Verwaltungskultur in den Vordergrund.

In diesem Sinne löst die Verwaltungskultur in ihrer Wirkung auf Organisationsmitarbeiter eine ‚Logik der Angemessenheit‘ aus, die wie eine Art Leitbild aufzeigt, wie das Verhalten der Organisation auszusehen hat (vgl. Payan: 2006: 31). Eine Verwaltungskultur, die Normen wie Transparenz und partizipatorisches Regieren in sich verankert, wird eher Akteure außerhalb der Organisation in Entscheidungsprozesse integrieren und bestimmte Sozialisationsmechanismen wie das Wirken von Überzeugung etc. zulassen (vgl. auch Staisch: 2003: 77). Um den Aktionsrahmen für Entscheidungsprozesse zu erweitern und andere Formen für Einigungen möglich zu machen, können Politikunternehmer darauf drängen, die Verwaltungskultur in sich zu verändern und so ‚neue‘ Formen der Zusammenarbeit innerhalb einer Organisation zu ermöglichen.

⁶⁵ Zu Präferenzwandel in Organisationen durch Sozialisationsprozesse siehe ausführlich Checkel (2003a/b) und Lewis (2003).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

In der Literatur zur Sozialisationsforschung werden unterschiedliche Mechanismen genannt, die zu einer Sozialisation führen können. So können Sozialisationsprozesse einerseits über Mechanismen des ‚sozialen Einflusses‘ wie zum Beispiel instrumentelles Shaming⁶⁶ und Rollenverhalten stattfinden (vgl. u.a. Johnston: 2001: 495). Andererseits können Sozialisationsprozesse durch Überzeugungsprozesse⁶⁷ in Form von Argumentation und Kommunikation in einer deliberativen Umwelt⁶⁸ etc.) (vgl. auch Joerges/Neyer: 1997) sowie in Form von Lernprozessen (u.a. Hall 1993) und der Verinnerlichung von Normen, Ideen, Werten etc. auftreten (Hooghe: 2005).

In der Forschung wurde Präferenzwandel bisher oft mit dem Mechanismus des ‚sozialen Lernens‘ in Verbindung gebracht (u.a. Checkel 2001: 560). Eine Richtung innerhalb der Forschung zu Präferenzwandel und Identitätswandel fasst Sozialisation jedoch als einen Prozess der sozialen Interaktion auf und empfindet den Mechanismus des ‚sozialen Lernens‘ als unzureichend für die Erklärung von Präferenzwandel (Checkel ebd.). So sind konstruktivistische ‚soziale Lerntheorien‘ laut Checkel unterspezifiziert und stimmen meist nicht mit der konstruktivistischen Lerntheorie überein (vgl. Checkel ebd.). Während rationalistische Theorien des Lernens auf individualistisches Lernen und somit ‚einfaches Lernen‘ abzielen, sei bei dem ‚sozialen Lernen‘ eines konstruktivistischen Ansatzes der Vorteil, dass es komplexes soziales Lernen und somit die vielfältigen Wege von ‚Lernen‘, die kausale Auswirkungen auf das ‚soziale Leben‘ haben, erfassen kann (Checkel 2001: 561). Das Problem einer Konzeptionalisierung ‚sozialen Lernens‘ im Konstruktivismus sei jedoch eine Version des individuellen Lernens, die auf den Annahmen kognitiver Psychologie und der Organisationstheorie beruht (Checkel 2001: 561). Checkel schlägt daher ‚Überzeugung‘ als Kausalmechanismus vor (ebd., vgl. auch Beisheim/Dingwerth: 2008). Entscheidend für die Konzeptualisierung von Sozialisation in dieser Studie ist die Festlegung, was unter Sozialisation zu verstehen ist. Da diese Studie ihren Schwerpunkt auf die internen Prozesse einer komplexen supranationalen

⁶⁶ Shaming beinhaltet das Bloßstellen anderer Akteure (vgl. Johnston: 2001).

⁶⁷ Deitelhoff (2006: 273) beschreibt Überzeugung als Argumentation in Form eines rationalen Diskurses, der durch Veränderungen des institutionellen und normativen Kontextes gefördert wird.

⁶⁸ Joerges und Neyer (1997: 619) zufolge ist ‚*deliberative problem-solving*‘ ein konsensualer Entscheidungsprozess zur Findung kollektiver Lösungen. Hierbei geht es jedoch nicht um die Nachzeichnung einzelner Sprechakte, um ‚Verhandeln‘ und ‚Argumentation‘ gegenüberzustellen (vgl. Deitelhoff: 2006: 31). Vielmehr geht es in dieser Studie darum, den Zusammenhang zwischen Verwaltungskultur, Überzeugungs- und Lernprozessen und Präferenzwandel herauszuarbeiten.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Organisation legt, wird Sozialisation hier im Sinne Checkels als Prozess einer sozialen Interaktion verstanden.

Sozialisation wird allgemein in ‚dicke/dichte‘ (*thick*) und ‚dünne‘ (*thin*) Sozialisationsprozesse geteilt (Lewis: 2003: 104; Johnston: 2001). Während ‚*rational choice*‘-Theorien eine ‚dünne Sozialisation‘ in Form von einer instrumentellen Adaption oder strategischen Kalkulation für möglich halten (vgl. Schimmelfennig: 2003), bevorzugen konstruktivistische Theorien ‚dicke Sozialisation‘, die eine Internalisierung von Normen und Regeln (Lewis: 2003: 99) aufgrund einer ‚Logik der Angemessenheit‘ (u.a. Checkel: 2005a: 804ff) vorgeben. Internalisierung erfolgt dabei unter anderem über soziale Lernprozesse (siehe 3.6.2) und ist von konsensorientiertem Verhalten geprägt. Demzufolge können Akteure sogenannte ‚Prozessinteressen‘ entwickeln: „intrinsic interests in the character of the negotiation process itself“ (Lewis: 2003: 107). Lewis schlägt zudem vor, verschiedene Grade der Internalisierung von Sozialisation für eine Analyse heranzuziehen (vgl. Lewis: 104). Akteure einer Organisation können daher zu unterschiedlichen Graden sozialisiert werden (vgl. Johnston: 2001: 492). Eine vollständige Sozialisation ist nach dieser Definition erst mit der Internalisierung von neuen Normen und Regeln abgeschlossen, während Rollenverhalten und shaming-Prozesse eher am Anfang des Sozialisationsprozesses stehen.

Prozesse, die eine ‚dicke Sozialisation‘ hervorrufen, wie z.B. Überzeugung oder deliberatives Problemlösen, finden laut Johnston (2001: 99; vgl. auch Lewis: 2003, Deitelhoff: 2006) in bestimmten sozialen Umgebungen statt. Laut Checkel (vgl. auch: Johnston: 2001) ist Überzeugung insbesondere dann möglich, wenn Verhandlungen in kleinen, informellen Gruppen stattfinden, in denen der überzeugende Akteur 1) Ansehen und Autorität genießt, wenn 2) Unsicherheit über den Sachverhalt vorliegt, 3) hohes Expertenwissen gefordert ist und wenn 4) der Akteur relativ unabhängig von möglichen Prinzipalen ist (vgl. auch Checkel: 2003b: 213).

Prozesse, die eine ‚dünne Sozialisation‘ auslösen, wie zum Beispiel sozialer Einfluss, führen zu einer Konformität eines Akteurs mit der Position einer Gruppe als Resultat eines gefühlten oder tatsächlichen Gruppendrucks (Nemeth: 1987: 237; Johnston: 2001:

499ff). Einer der Mikroprozesse, die sozialen Einfluss auslösen, ist der Wunsch nach Status und Prestige (vgl. Johnston: 2001: 500). Nach Hatch (1989) hängt viel davon ab, ob der Status des Akteurs auch durch die Öffentlichkeit anerkannt wird. Dies kann jedoch nur innerhalb einer Institution erfolgen, die einer gewissen Öffentlichkeit gegenüber steht (Johnston: 2001: 502). In diesem Sinne kann ‚sozialer Einfluss‘ als ‚dünne Sozialisation‘ angesehen werden, da für einen sozialen Einfluss zumindest einige vorhergehende Veränderungen des Akteursverständnisses über die normativen Präferenzen der jeweiligen Gruppen geschehen sein müssen (vgl. Johnston: 2001: 502). In jedem Fall sind Prozesse des sozialen Einflusses und Mechanismen wie Sanktionen und Ausgleichszahlungen⁶⁹ als getrennte Mechanismen zu bewerten. Ausgleichszahlungen (*side-payments*) und Sanktionen entstehen laut Johnston nicht durch den sozialen Einfluss einer Institution, sondern können ohne Gruppeninteraktionen hervorgerufen werden (vgl. Johnston: 2001: 506). Sozialisation durch sozialen Einfluss entsteht dann, wenn nachweislich keine Sanktionen, Koppelgeschäfte oder Ausgleichszahlungen (*side-payments*) stattfinden (ebd.). Außerdem finden unter sozialem Einfluss Kooperation und Zugeständnisse unter Rückberufung der Akteure auf sogenannte Image-Vorteile (*image benefits*) statt. Eine Nicht-Kooperation könnte zur Isolation in einer Gruppe führen, weshalb sich die Akteure dazu entschließen, neue Politikansätze, Reformen etc. zu akzeptieren (sozialer Druck) (siehe ebd.).

Genau wie ‚Prozesse der Überzeugung‘ stehen auch ‚Prozesse des sozialen Einflusses‘ im Fokus von wissenschaftlichen Debatten, da sie als sehr komplex und in der Empirie schwer nachweisbar gelten.⁷⁰ Gleichzeitig stellt sich jedoch die Frage, inwieweit unterschiedliche institutionelle Entwürfe (Designs) unterschiedliche Sozialisationsprozesse hervorrufen können (vgl. auch Johnston: 2001: 498). So erfordert Kooperation einerseits, dass ein gemeinsam geteiltes Verständnis vorliegt und eine Vorstellung existiert, was ‚angemessenes Verhalten‘ darstellt (vgl. Johnston: 2001: 502). Andererseits wird

⁶⁹ Als ‚*side-payments*‘ (Ausgleichszahlungen) werden Kompensationszahlungen bezeichnet, die an relevante Akteure gezahlt werden, um ihre Zustimmung zu einem bestimmten Ergebnis zu bekommen und um mögliche Verluste für diese Akteure zu kompensieren (vgl. Hasenclever et al.: 1997: 120). Ausgleichszahlungen (*side-payments*) sind demnach eine Möglichkeit, um das eigene Ziel über strategisches Verhandeln zu erreichen.

⁷⁰ Für ein Beispiel, wie die Wirkung von Überzeugungsprozessen analysiert werden kann, siehe Deitelhoff (2006).

eine institutionelle Struktur benötigt, die Aufschluss darüber gibt, bis zu welchem Grad Akteure sich gemäß diesem gemeinsamen Verständnis verhalten können (vgl. ebd.). Diese Brückenbildung zwischen Konstruktivisten und Institutionalistern spiegelt sich in dem Konzept der Verwaltungskultur wider, das beide Annahmen vereint. Johnston schlägt an dieser Stelle vor, Mikroprozesse zwischen Akteuren als Individuen oder zwischen kleinen Gruppen und ihrer sozialen Umgebung zu untersuchen, um so Sozialisationsprozesse feststellen zu können (vgl. ebd.: 506f). Dazu zählen nach seiner Definition auch Organisationen wie die Europäische Union und ihre Institutionen (ebd.: 509).

Den Nachweis für Sozialisationsprozesse durch Überzeugung kann nach Johnston dadurch erbracht werden, dass Argumente und Überzeugung nachhaltig mit den Argumenten und Überzeugungen in der Organisation (dem sozialen Umfeld) übereinstimmen (ebd.: 510) und Ausgleichszahlungen, sowie materieller Druck abwesend oder für den Entscheidungsprozess nicht ausschlaggebend waren. In der vorliegenden Studie muss daher anhand der vorliegenden Theorie überprüft werden, wie ein Wandel von Verwaltungskultur auf die Präferenzen der Mitarbeiter wirkt und ob Sozialisationsprozesse dabei eine Rolle spielen.

Wie die bisherigen Ausführungen zeigen, ist zu vermuten, dass verschiedene soziale Umfelder, und in diesem Sinne auch verschiedene Verwaltungskulturen in Organisationen, verschiedene Intensitätsgrade an Sozialisation hervorrufen. Wie einige Autoren bereits festgestellt haben (u.a. Lewis: 2003; Johnston: 2001), ist zu erwarten, dass eine ‚*dichte Sozialisation*‘ dann stattfindet, wenn die folgende fünf Indikatoren vorliegen:

- 1) die Mitgliedschaft einer Gruppe ist klein (Gruppeneffekte sind dann am stärksten)
- 2) die Autorität bestimmter Mitglieder ist anerkannt (die Autorität der argumentierenden Politikunternehmer ist hoch)

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

- 3) Entscheidungsregeln basieren auf Konsens (im Sinne eines ‚*collective plotting*‘⁷¹, wobei die Gruppendiskussion genutzt wird, um nationale Haltungen oder Widerstände zu redefinieren)
- 4) das Mandat der Institution oder Organisation ist deliberativ
- 5) die Autonomie der Agenten ist hoch (vgl. Johnston: 2001: 509f; Lewis: 2005: 951; auch Checkel: 2003b; Deitelhoff: 2006).

‚*Dünne Sozialisation*‘ in Form von sozialem Einfluss findet umgekehrt dann statt, wenn die folgenden fünf Indikatoren zutreffen:

- 1) die Mitgliedschaft einer Gruppe ist groß
- 2) keine erkennbaren Autoritäten versuchen, durch neue Informationen zu überzeugen
- 3) Entscheidungsregeln finden auf Mehrheitsebene und hierarchisch statt
- 4) die Verhandlungen über die Verteilung von Nutzen sind gesteuert
- 5) die Unabhängigkeit der Akteure ist gering (vgl. ebd.).

Präferenzwandel findet demnach auf der Basis von Überzeugung (*persuasion*) durch Argumentation statt, während Sozialisation in Form von sozialem Druck lediglich zur instrumentellen Anpassung an die dominierende Meinung einer Gruppe führt (Checkel: 2003 a/b; Lewis: 2003, 2005).⁷² Für die Variable der Verwaltungskultur bedeutet dies, dass eine offenere und flexiblere Verwaltungskultur mit konsensorientierten Strukturen eher Deliberation und Überzeugung hervorruft, als eine hierarchische, in ihren Arbeitsstrukturen inflexible Verwaltungskultur (vgl. auch Mazey/Richardson: 2006: 290).

Bezogen auf die Operationalisierung der abhängigen Variable lassen die bisherigen Ausführungen zu möglichen Kausalmechanismen folgende Annahmen zu: ein Präferenzwandel von Organisationsmitarbeitern erfolgt dann, wenn eine Verwaltungskultur offene und flexible Strukturen besitzt, die eine ‚dichte Sozialisation‘ durch Lernen und Überzeugung zulässt. Dabei reicht bereits eine partielle Internalisierung der Ideen und

⁷¹ Laut Lewis (2005: 951) ist ‚*collective plotting*‘ eine Verhandlungsmethode, die demonstriert, wie eine kollektive Rationalität individuelle, instrumentale Rationalitäten reformulieren kann.

⁷² Checkel (2001) unterscheidet an dieser Stelle zwischen strategischer Manipulation (die nicht interaktiv erfolgt) und Argumentation (welche als sozialer Prozess einer Interaktion definiert wird).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Argumente aus, solange (wie in dieser Fallstudie) ein Präferenzwandel über Ergebnisse untersucht wird (vgl. auch Lewis: 2003, 2005). Eine tiefe Internalisierung der Ideen und Argumente würde dagegen zugrunde liegende Motivationen und Annahmen ändern und zu einer ‚taken-for-grantedness‘ von Ideen und Argumenten führen (vgl. ebd.). Da in dieser Studie die zugrunde liegenden Motivationen und Annahmen der Organisationsmitarbeiter nicht im Vordergrund stehen, reicht für diese Studie bereits ein partieller Internalisierungsgrad der Organisationsmitarbeiter für einen Präferenzwandel aus (hierzu ausführlich 3.3). Die folgende Tabelle stellt die dünne und dichte Sozialisation noch einmal gegenüber:

Abb. 9: Indikatoren für Sozialisationsprozesse

Sozialer Einfluss (dünne Sozialisation)	Überzeugung (dichte Sozialisation)
große Gruppe	kleine Gruppe
keine erkennbaren Autoritäten in der Gruppe	Anerkennung der Autorität bestimmter Mitglieder
Entscheidungsregeln auf Mehrheitsebene und hierarchisch	Entscheidungsregeln auf Konsens basiert
Verhandlungen über Verteilung von Nutzen gesteuert	Mandat der Institution deliberativ
geringe Autonomie der Akteure	hohe Autonomie der Akteure

(eigene Darstellung)

Da Überzeugung und soziales Lernen als Prozess der sozialen Interaktion gelten, müssen bei der Überprüfung der Kausalkette zwischen intervenierender und abhängiger Variable neben den verschiedenen Unterabteilungen der Organisation auch die Stakeholder der jeweiligen Unterabteilungen (Umwelt-Nichtregierungsorganisationen und Wirtschaft) in die Analyse einbezogen werden, da ihre Haltungen zu den Politikvorschlägen Auswirkungen auf die Präferenzen der jeweiligen Unterabteilungen haben könnten. Deshalb werden auch die Äußerungen von Nichtregierungsorganisationen und privaten Akteuren wie Wirtschaftsverbänden und Unternehmen in die Analyse einbezogen, um die Haltungen der jeweiligen Generaldirektionen zu den entwickelten Politikvorschlägen und einen möglichen Wandel überprüfen zu können.

Für die Analyse dieser Untersuchung gilt, dass zur Untersuchung des Einflusses von Verwaltungskultur auf den Präferenzwandel von Mitarbeitern analysiert werden muss,

wie anschlussfähig die neu gerahmten Weltbilder und Normen durch die Politikunternehmer an die Ideen und Wahrnehmungen der anderen Organisationsmitarbeiter sind. Erst wenn diese Anschlussfähigkeit gewährleistet ist, seien die Voraussetzungen für einen Präferenzwandel durch Überzeugung geschaffen, so Deitelhoff (2006: 153; Payan: 2006: 10). Verschiedene Studien zeigen (Forschungsgruppe Menschenrechte: 1998, Ulbert: 1997), dass bestimmte ‚neue‘ Ideen und Normen besser zu bereits vorhandenen Ideen und Normen passen (vgl. auch Brozus/Wolf: 2003: 68). Demnach gilt die Anschlussfähigkeit der ‚gerahmten‘ Weltbilder und Normen, also die Integrierung und Institutionalisierung dieser ideationellen Faktoren in die bisherigen verwaltungskulturellen Strukturen als ein Indikator für den Präferenzwandel durch Überzeugung (u.a. Deitelhoff: 2006: 153; Brozus/Wolf: 2003: 68f). Die Akzeptanz dieser neuen Normen durch die Organisationsmitarbeiter scheint dann eher gewährleistet zu sein, als wenn sie der bisherigen Verwaltungskultur in der entsprechenden Organisation konträr gegenüber stehen. Die Rahmungsaktivitäten der Politikunternehmer und die Anschlussfähigkeit der Inhalte an die bestehende Verwaltungskultur (auch *frame alignment*⁷³ genannt) hängt unter anderem auch von der Autorität (ihrer Expertise, Wissen) der Politikunternehmer und ihrer Position innerhalb der Organisation ab (vgl. Chwioroth: 2007: 17). Laut Deitelhoff gelten für die Anschlussfähigkeit neuer Normen und Ideen einerseits ihre Dominanz in Stellungnahmen der beteiligten Verhandlungspartner und andererseits die Verallgemeinerungsfähigkeit des Referenzgegenstands als Indikatoren (vgl. Deitelhoff: 2006: 152).

Als ein weiterer förderlicher Faktor für Präferenzwandel durch Überzeugungsprozesse gilt Unsicherheit, wenn in hoch komplexen Politikfeldern verschiedene Interessen aufeinander prallen und eine Einigung nur schwer zu erwarten ist (u.a. Checkel: 2003b).⁷⁴ Häufig verfügen PolitikerInnen nur über unvollständige Informationen über bestimmte Zusammenhänge, was die Präferenzbildung zu bestimmten Themenbereichen erschwert (u.a. Haas: 1999). In dieser Studie wird Unsicherheit als das Wissen der Verhandlungs-

⁷³ Als *frame alignment* wird die Suche nach ‚Rahmen‘ (*frames*) genannt, die mit den Erfahrungen und Vorstellungen der Zielgruppe in Einklang gebracht werden können (vgl. Snow et al. 1986, zit. nach Joachim: 2001: 216).

⁷⁴ Diese Annahmen beziehen sich auf sozialpsychologische Forschungsergebnisse zu dem Mechanismus der Überzeugung, die Unsicherheit sowie Offenheit als Voraussetzung für erfolgreiche Überzeugung definieren (vgl. u.a. Deitelhoff: 2006, Mutz et al.: 1996, Chaiken et al.: 1996).

teilnehmer in der Organisation über den Gegenstand der Verhandlungen sowie über seine Konsequenzen aufgefasst (vgl. auch Deitelhoff: 2006). Indikatoren für das Auftreten von Unsicherheit sind das übergreifende Fehlen von Positionsfestlegungen zu Beginn der Verhandlungen sowie Stellungnahmen von Verhandlungsteilnehmern zu mangelnden Wissensgrundlagen (vgl. Deitelhoff: 2006: 154).

Diese Unsicherheit von Entscheidungsträgern kann durch die Bereitstellung und Einbringung neuen Wissens reduziert werden. Wissen kann in unterschiedlichen Formen als technische Expertise, als lokales, politisches oder soziales Wissen auftreten. Wissen als technische Expertise wird im weitesten Sinne naturwissenschaftlich verstanden.⁷⁵ Es dient dazu, Probleme zu definieren und bestimmte Lösungsstrategien zu erarbeiten. In Verhandlungen wird diese technische Expertise zusammengetragen und verschiedene Wege von Problemlösungen diskutiert, woraus ein konsensuales Wissen (*consensual knowledge*)⁷⁶ entstehen kann (vgl. Haas: 1990: 74). Wird dieses ‚neue Wissen‘ wiederum dazu genutzt, die Lösungen dieser Probleme zu verdeutlichen, kann dieses Wissen einen Lernprozess hinsichtlich neuer innovativer Problemlösungen auslösen (ähnlich u.a. Rein/Schon: 1991; Haas: 1992). Auf das Theoriemodell dieser Studie übertragen, können Politikunternehmer demnach neues Wissen mit Hilfe von Weltbildern etc. so ‚rahmen‘, dass Lern- und Überzeugungsprozesse bei Organisationsmitarbeitern hervorgerufen werden können.

Neben dem Mechanismus der Überzeugung benennt die Forschung zu Sozialisationsprozessen ‚soziales Lernen‘ als Voraussetzung für Präferenzwandel (u.a. Checkel: 2003a). So definiert zum Beispiel Hall ‚soziales Lernen‘ als Teil eines deliberativen Versuchs, Ziele und Techniken von Politiken aufgrund neuer Ideen, neuem Wissen und Erfahrung zu verändern (Hall: 1993: 278). ‚Soziales‘ Lernen umfasst somit die Dimension des ‚komplexen‘ Lernens, durch das sich Ziele, Normen und Identitäten einer Organisation ändern können (vgl. Jachtenfuchs: 1993: 14; Checkel: 2003a: 410). Komplexes Lernen steht im Gegensatz zum ‚einfachen‘ Lernen, bei dem sich nur die Mittel zur

⁷⁵ Oran Young (1989: 7) argumentiert, dass dieses Wissen unter anderem bestimmten Standards (zum Beispiel Falsifizierbarkeit) unterliegen muss.

⁷⁶ Laut Haas (1990: 74) ist das konsensuale Wissen „the sum of both technical information and of theories about it that command sufficient agreement among interested actors at a given time to serve as a guide to public policy“.

Erreichung eines gegebenen Ziels ändern (ebd.). Das ‚kollektive‘ Lernen von Organisationen wird dann möglich, (vgl. ebd.: 18), wenn einerseits einige privilegierte Individuen individuell oder mit Rückgriff auf kollektiv vorhandenes Wissen lernen (vgl. Habermas 1982: 36) und sie dieses Wissen dann an die übrigen Gruppenmitglieder weitergeben. Andererseits können Individuen auch ohne Einschaltung herausragender Persönlichkeiten in der Gruppe lernen, indem sie sich auf den Wissensvorrat der Gruppe oder auf gesellschaftlich vorhandene Weltbilder beziehen (vgl. Jachtenfuchs: 1999: 18).

Als Prozess kann ‚soziales Lernen‘ folgendermaßen beschrieben werden: „Actors, through interaction with broader institutional contexts (norms or discursive structures), acquire new interests and preferences – in the absence of obvious material incentives“ (Checkel: 2003a: 410). Demnach entsteht soziales Lernen durch Interaktion in institutionellen Kontexten – im Gegensatz zu individuellem Lernen, das von einigen rationalistischen Theorien favorisiert wird (vgl. Checkel: 2001: 561). Es stellt sich jedoch die Frage, wie die Mechanismen ‚Überzeugung‘ durch Argumentation (*arguing*) und ‚soziales Lernen‘ miteinander in Beziehung stehen. Beide werden in der Literatur zu Sozialisationsprozessen als wichtige Voraussetzungen für einen erfolgreichen Präferenzwandel gesehen (u.a. Checkel: 2001: 561; Checkel: 2003a), jedoch scheint oft nicht eindeutig, wie beide Mechanismen gemeinsam einen Sozialisationsprozess auslösen.

Uneinigkeit scheint in der Literatur darüber zu herrschen, welcher der beiden Mechanismen dem anderen vorausgeht. Laut Checkel ist Überzeugung (*persuasion*) ein kognitiver Prozess, der eine veränderte Haltung gegenüber bestimmten Kausalzusammenhängen auslöst und eine Voraussetzung dafür darstellt, dass ‚soziales Lernen‘ auftreten kann (Checkel: 2003a: 411). Somit stellt ‚Überzeugung durch Argumentation‘ einen Mikromechanismus dar, auf den ‚soziales Lernen‘ folgen kann. Risse (2000, 2004a, 2004b, 2004c) und andere wie Beisheim/Dingwerth (2008) zufolge scheint das ‚Lernen‘ der ‚Überzeugung durch Argumentation‘ voranzugehen. Beide Mechanismen sind somit Teil von Sozialisationsprozessen. Präferenzwandel findet danach durch einen Sozialisationsprozess statt, dem Überzeugung und soziales Lernen vorausgeht.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

In dieser Studie wird die gängigere Position vertreten, dass Lernen (*learning*) eine Voraussetzung dafür ist, dass Überzeugung (*persuasion*) stattfindet. Diese Position wird auch durch Studien aus der psychologischen Forschung belegt (vgl. Greenwald: 1968). Laut Checkel findet soziales Lernen insbesondere in Gruppen statt, in denen die Teilnehmer ähnliche berufliche Hintergründe besitzen, gekoppelt mit der Einschätzung, politisch in einer Krise zu stecken. Nach Checkel (2003a: 410f) lassen sich weitere Indikatoren für soziales Lernen festlegen (siehe Abb. 10):

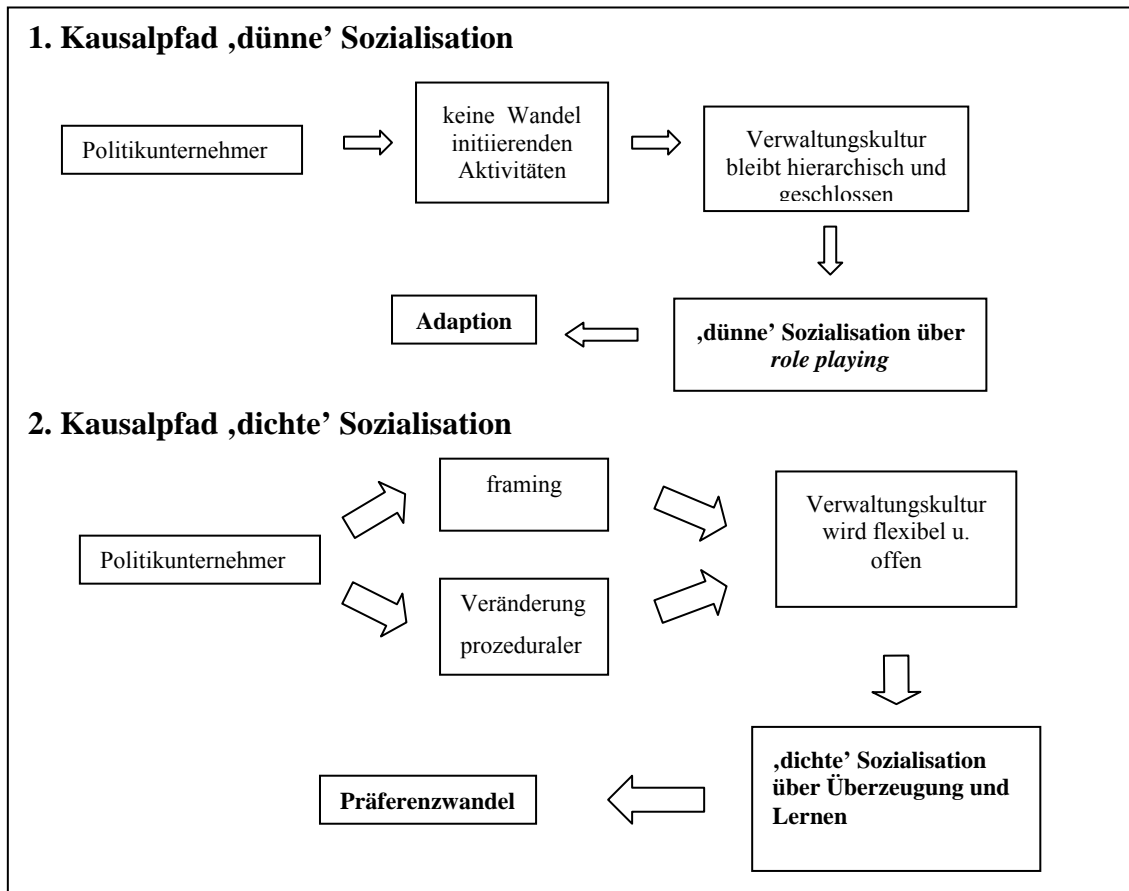
Abb. 10: Indikatoren für das Vorhandensein von sozialem Lernen

Soziales Lernen	hohe Homogenität (beruflich etc.) in der Gruppe
	Erkennen des Versagens bisheriger Politikvorschläge
	regelmäßige Gruppentreffen
	hohe Interaktion in der Gruppe
	Öffentlichkeit der Gruppentreffen

(eigene Darstellung)

Nimmt man Johnstons Überlegungen über die Wirkung von sozialen Umfeldern und Sozialisationsprozessen auf Organisationsmitarbeiter und führt sie mit der Theorie von Nielson et al. (2006) in Anlehnung an Weaver (2003) zusammen, entstehen daraus folgende Kausalmodelle (Abbildung 11):

Abb. 11: Kausalmodelle von Sozialisationsprozessen

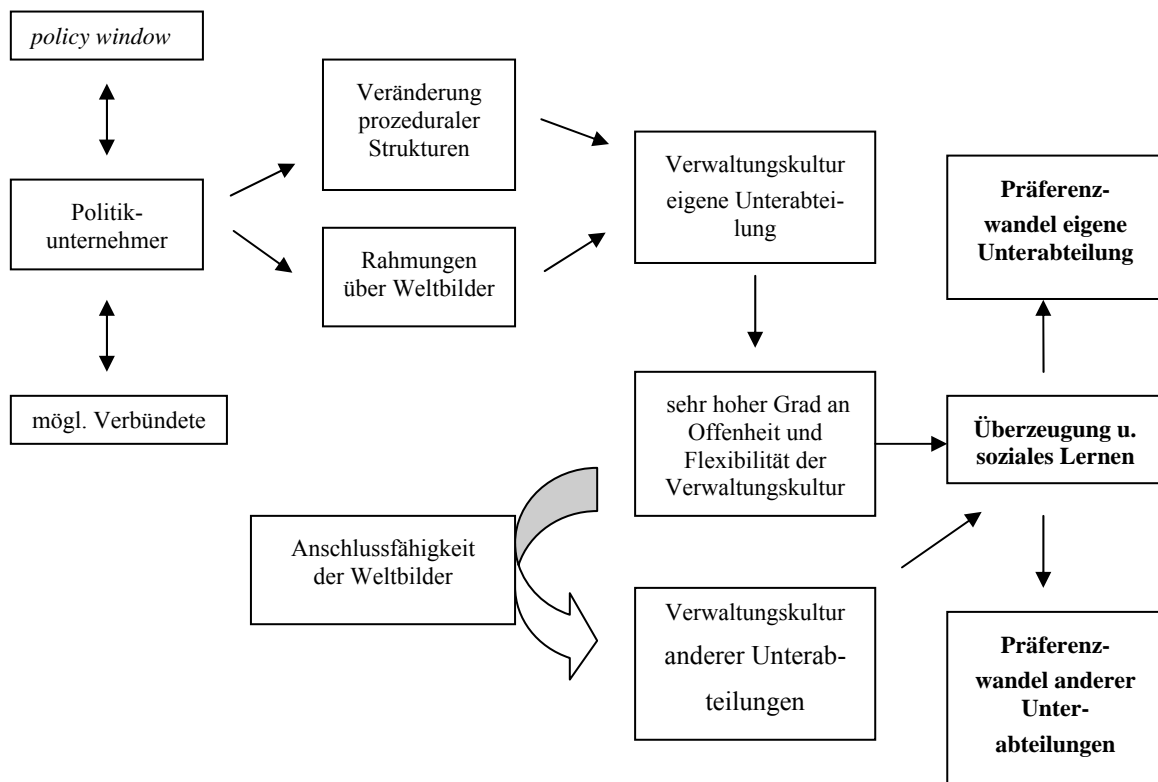


(eigene Darstellung)

Für die folgende Studie ist insbesondere das zweite Modell mit der ‚dichten Sozialisation‘ entscheidend, da in dieser Studie die Erklärungskraft einer Theorie zu Präferenzwandel in Organisationen (und ihrer Mitarbeiter) durch Überzeugung und soziales Lernen untersucht werden soll. Allerdings dient der zweite Kausalstrang als Kontrollmodell, um die Validität der getroffenen Annahmen so weit wie möglich zu gewährleisten.

Überträgt man das zweite Modell auf den Untersuchungsgegenstand dieser Studie, den Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen, ergeben sich folgende Beziehungen zwischen den Variablen (siehe Abb. 12):

Abb. 12: Beziehung der Variablen



(Abbildung eigene Darstellung)

3.7 Analyse

In der empirischen Analyse der Arbeit folgt zunächst ein historischer Überblick über die Entstehung und Entwicklung der Umwelt- und Klimapolitik der Europäischen Union. Anschließend wird die Europäische Kommission als supranationale Organisation im System der Europäischen Union charakterisiert sowie ihr Aufbau und ihre Wirkungsweise beschrieben. Darüber hinaus werden die Strukturen und Beziehungen zwischen den einzelnen Arbeitsebenen der Kommission dargestellt. Im weiteren Verlauf wird die ursprüngliche Position der Europäischen Kommission und der Europäischen Union insgesamt hinsichtlich der Einführung eines Emissionshandelmechanismus beleuchtet. Hiermit soll dargelegt werden, inwieweit dieser Fall tatsächlich einen vordergründig angenommenen Präferenzwandel der Organisation hinsichtlich eines bestimmten Politikergebnisses darstellt.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Anschließend werden die internen Verhandlungen der Europäischen Kommission durch eine Prozessanalyse rekonstruiert und mit den angenommenen Hypothesen in Beziehung gesetzt. Anhand der Prozessanalyse müssen die Entwicklung der Verhandlungspositionen der Teilnehmer (einzelne Arbeitsebenen der Kommission, aber auch Akteure außerhalb der Kommission, wie Vertreter der Mitgliedstaaten, Industrie, Nichtregierungsorganisationen) auf *Wendepunkte* hin untersucht werden. Dies sind Phasen, in denen es überraschende Positionswechsel oder Einigung in den Verhandlungen gab. Wendepunkte in den Verhandlungen, die auf einen Präferenzwandel der Organisationsmitarbeiter hinsichtlich bestimmter Politikergebnisse, Reformprozesse etc. hindeuten, zeigen sich in Positionswechseln der unterschiedliche Interessen vertretenden Subeinheiten einer fragmentierten Organisation (zum Beispiel auch Verschiebung von Mehrheitsverhältnissen) (vgl. Deitelhoff: 2006: 151). Sie liegen jedoch nur dann vor, wenn ausgeschlossen werden kann, dass andere Verhandlungsmechanismen wie Zugeständnisse auf anderen Politikgebieten, Ausgleichszahlungen, ‚shaming‘-Prozesse etc. gewirkt haben. Hier muss überprüft werden, ob solche Mechanismen vorlagen, oder ob sie in der vorliegenden Studie weitestgehend ausgeschlossen werden können bzw. nicht ausschlaggebend waren.

Im folgenden Kapitel wird die verwendete Methodologie für den Theorietest eines Modells zur Erklärung von Präferenzwandel in supranationalen Organisationen dargestellt sowie spezifische Charakteristika dieser Studie näher erläutert und begründet.

4 Methodik und empirische Analyse

Da sich diese Untersuchung mit der Fragestellung beschäftigt, inwieweit Theorien, die sich mit der Rolle von Verwaltungskulturen bei Präferenzwandelprozessen von internationalen und supranationalen Organisationen beschäftigen, erklären können, dass fragmentierte, komplexe Organisationen trotz unterschiedlicher interner Interessenlagen in der Lage sind, Neuformulierungen von Präferenzen hinsichtlich bestimmter Politikansätze vorzunehmen, und somit ein Theorietest durchgeführt wird, spielt die Methodologie, mit der dieser Theorietest durchgeführt wird, für das Ergebnis dieser Studie eine große Rolle und bedarf einer ausführlichen Begründung.

4.1 Untersuchungsgegenstand und Forschungsdesign

Methodisch wird diese Untersuchung als Einzelfallstudie angelegt, die aus mehreren Beobachtungspunkten (Zeitphasen) besteht. Die Anwendung eines Forschungsdesigns, das auf der Untersuchung von Einzelfallstudien basiert, stößt grundsätzlich auf Kritik, da es als schwierig gilt, aus solchen Studien Generalisierungen abzuleiten (vgl. u.a. Lijphart: 1971; Eckstein: 1992). Laut Deitelhoff (2006: 29) sind Einzelfallstudien dann generalisierbar, wenn sie vor dem Hintergrund theoretischer Modelle durchgeführt werden und implizit komparativ angelegt sind, also Einzelheiten der Fallstudie so operationalisiert werden, dass sie anhand theoretischer Überlegungen konzeptionalisiert wurden und nicht den Besonderheiten des Falls entsprechen (vgl. auch Collier: 1993: 106f; Lijphart: 1971, George/Bennett: 2005: 220). Darüber hinaus sind Generalisierungen in dieser Studie über den Faktor der Zeit möglich, da sich der kausale Prozess anhand der Entwicklungen und Veränderungen der Variablen über einen längeren Zeitraum nachweisen lässt.⁷⁷ Die Beobachtung der Variablen vergrößert sich durch mehrere Beobachtungspunkte daher von (n=1) auf (n=x).

Um die Erklärungskraft eines Theoriemodells zur Rolle von gesteuertem Wandel von Verwaltungskulturen in komplexen supranationalen Organisationen zu testen, wird die ‚process-tracing‘-Methode verwendet. Diese Methode soll den intervenierenden kaus-

⁷⁷ Dennoch bleibt die Kritik bestehen, dass sich aus einer einzelnen Fallanalyse nur bedingt weitreichende Generalisierungen ableiten lassen (vgl. Lijphart 1971; Eckstein 1992).

len Prozess zwischen einer unabhängigen Variable und der abhängigen Variable sichtbar machen (George/Bennett: 2005: 206). Eine solche ‚within-case‘-Studie auf der Mikroebene bietet laut (van Evera: 1997: 52) eine sichere Möglichkeit, Störvariablen auszuschalten und ein möglichst verlässliches Hypothesen-Modell zu entwickeln. Gleichzeitig erlaubt die ‚process-tracing‘-Methode einerseits die Beobachtung von alternativen Erklärungen und ermöglicht andererseits das Aufzeigen eines Repertoires an kausalen Pfaden, die zu diesem bestimmten Ergebnis führen können (George/Bennett: 2005: 207). Zudem kann durch ‚process-tracing‘ eine mögliche Interdependenz zwischen den Beobachtungspunkten der Fallstudie entdeckt und bei der Analyse berücksichtigt werden (Galton’s Problem⁷⁸). Die ‚process-tracing‘-Methode wird anhand der in der Arbeit entwickelten Hypothesen durchgeführt (siehe George/Bennett: 2005: 211). Um der Schwierigkeit von kausaler Komplexität sowie möglichen Alternativerklärungen von Ergebnissen zu begegnen, werden bestimmte Kontrollfaktoren (siehe Theoriekapitel) in die Analyse einbezogen (vgl. Bennett/George: 2005: 223; Checkel: 2003a).

Als abhängige Variable wird der Präferenzwandel komplexer supranationaler Organisationen hinsichtlich bestimmter Politikergebnisse untersucht. Die Untersuchung konzentriert sich auf einen bestimmten Typ von Präferenzwandel – den Präferenzwandel über Ergebnisse.⁷⁹ Die Beobachtungspunkte der Studie umfassen die gesamte Phase der Entwicklung eines Politikvorschlags, um die internen Prozesse der zu untersuchenden Organisation und ihre möglichen Auswirkungen auf einen Präferenzwandel dieser Organisation zu analysieren, bestehend u.a. aus der Problemdefinition, dem *agenda setting* sowie der Politikformulierung.

4.2 Fallauswahl

Für die Untersuchung wird die Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie in der Europäischen Union innerhalb der Europäischen Kommission gewählt, die eine sogenann-

⁷⁸ Als Galton’s Problem wird eine mögliche Interdependenz zwischen den verschiedenen Fallstudien oder Beobachtungspunkten einer Fallstudie durch Lern- und Diffusionsprozesse bezeichnet. Solange derartige Prozesse jedoch erkannt und benannt werden, wird der Wert der Analyse dadurch nicht zwingend verfälscht, da diese Prozesse zurückverfolgt und dadurch unter Kontrolle gehalten werden können (vgl. Bennett: 2004: 44; King et al.: 1994: 222).

⁷⁹ Die Operationalisierung der abhängigen Variable wird ausführlich in Kapitel 3 beschrieben. Zu unterschiedlichen Typen von Präferenzwandel siehe auch Abschnitt 2.2.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

te ‚*least-likely observation*‘⁸⁰ darstellt. Von seinen Bedingungen und den empirischen Beobachtungen ausgehend betrifft der Fall ein hoch komplexes Politikfeld (Klimapolitik), welches unterschiedliche wirtschaftliche und ökologische Interessen zu berücksichtigen hat und eine Schnittmenge aus verschiedenen sektoralen Politiken (Umweltschutz, Energie, Binnenmarkt) bildet. Bei Entscheidungsprozessen in diesem Politikfeld trifft eine Vielzahl von Interessen aufeinander.

Bei dieser Fallstudie ist daher zu erwarten, dass Konflikte über klimapolitische Entscheidungen innerhalb der Kommission auftreten und dort primär über ‚*bargaining*‘⁸¹ und ‚*side-payment*‘ Prozesse gelöst werden. Aus der Sicht von rationalistischen Theorieansätzen ist bei einem solchen Fallbeispiel zu erwarten, dass mögliche Veränderungen der Verwaltungskultur, die Lern-, und Überzeugungsprozesse begünstigen, nur eine geringe Rolle spielen. Aus Sicht rationalistischer Theorieansätze ist bei diesem Fallbeispiel am wenigsten zu erwarten, dass sich die Hypothesen dieser Studie zu dem Einfluss von gesteuertem Verwaltungskulturwandel auf die Präferenzen supranationaler Organisationen bestätigen lassen. Sollten sich die Hypothesen der getesteten Theorie an diesem Fallbeispiel bestätigen, so wäre diese ein Indiz für die Tragfähigkeit dieser Theorie hinsichtlich der Erklärung von Präferenzwandelprozessen in supranationalen Organisationen.

Darüber hinaus scheint die Europäische Kommission vordergründig den Status einer komplexen supranationalen Organisation zu erfüllen. Die Europäische Kommission wird in der Forschungsliteratur als eine differenzierte und fragmentierte Institution beschrieben (u.a. Dimitrakopoulos/Kassim: 2005: 184; vgl. auch Spence (Hrsg.): 2006), deren Präferenzbildung hinsichtlich bestimmter Politikergebnisse sich durch einen internen Interaktionsprozess zwischen Kommissaren sowie ihren Generaldirektionen abspielt. Weiterhin gilt die Entwicklung von Politikvorschlägen in den Generaldirektio-

⁸⁰ Eine Beobachtung (*observation*) ist laut King et al. (1994) der Messwert einer oder mehrerer Variablen einer Einheit (*unit*) (King et al.: 1994: 52f). Ein Fall kann demnach aus mehreren Beobachtungspunkten bestehen. Als ‚*least-likely observation*‘ definieren King et al. (1994: 209) eine Fallstudie, die auf den ersten Blick für die zu testende Theorie als schwierig zu erklären gilt.

⁸¹ Laut Risse ist ‚*bargaining*‘ (Verhandeln) ein strategischer Verhandlungsprozess, der durch die Logik des Marktes charakterisiert ist, „ (...) whereby actors try to accomplish their goals by exchanging demands backed by credible promises, threats, or exit opportunities“ (Risse: 2000: 8).

nen bis zur Abstimmung im Kolleg der Kommissare als gute Möglichkeit, um Prozesse innerhalb der Kommission zu analysieren (vgl. u.a. Spence: 2006). Aus diesem Grund konzentriert sich diese Studie auf die Entwicklung *eines* Vorschlags aus der Kommission. In mehrfacher Hinsicht wurde daher ein Fall ausgewählt, der für einen Theorietest geeignet scheint.

Ein weiterer Grund für die Auswahl der Europäischen Kommission als Untersuchungsgegenstand ist die Tatsache, dass die Rolle von Verwaltungskultur in der Kommission bisher primär aus anthropologischer Perspektive untersucht wurde (vgl. Cini: 2004: 65). Diese Studien haben den Einfluss von Verwaltungskultur bisher nicht anhand von verifizierbaren Theorien beleuchtet, die zum Beispiel den Aspekt eines gesteuerten Wandels von Verwaltungskultur in der Kommission beleuchten (vgl. ebd.: 66). Insbesondere die Wirkung eines gezielten Wandels von Verwaltungskultur auf die Präferenzen von Organisationsmitarbeitern ist bisher kaum untersucht worden (vgl. Cini: 2007: 214). Sollte die Analyse zeigen, dass ein gesteuerter Wandel der Verwaltungskultur durch Politikunternehmer zu einer Einigung innerhalb der EU-Kommission auf einen neuen Politikan-satz in diesem hoch komplexen Politikfeld geführt hat, kann die Einflussnahme von Verwaltungskultur auf interne Entscheidungsprozesse komplexer supranationaler Organisationen aufgezeigt werden.

Seit Ende der 90er Jahre konnte eine Reform der Steuerinstrumente in der Klimapolitik der EU beobachtet werden. Als Beispiel für ein Umdenken in der Europäischen Union von *command-and-control* zu marktwirtschaftlich orientierten Steuerungsinstrumenten gilt die Einführung des Emissionshandelsystems. Während die Europäische Kommission und viele Mitgliedstaaten Anfang und Mitte der 1990er Jahre diesem Instrument sehr skeptisch begegneten, befürwortete die Europäische Kommission Ende der 1990er Jahre schließlich die Einführung des Emissionshandelmechanismus, was in einem Vorschlag für eine Emissionshandeldirektive im Jahr 2001 endete. Sie begann in einer Zeit initiativ zu werden, in der die Mehrheit der Mitgliedstaaten, sowie der Nichtregierungsorganisationen (*Non-Governmental Organisations*, NGOs) und der Industrie dem Instrument eher ablehnend gegenüberstanden. Drei Jahre später beschlossen Ministerrat und Parlament dennoch die Einführung des Emissionshandelsystems. Dieser Prozess wird in der

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Literatur mehrheitlich als ein Reformprozess beschrieben, der einen Wandel an Steuerungsinstrumenten in der Klimapolitik von vorwiegend *command-and-control* Instrumenten zu einem flexiblen ökonomischen Anreiz-Mechanismus darstellt (vgl. Christiansen: 2004; Damro/Méndez: 2003). Demnach kann vor dem Hintergrund der bisherigen Erläuterungen zunächst von einem Präferenzwandel der EU-Kommission gesprochen werden.

Dieser ‚U-turn‘ in der Klimapolitik der EU (vgl. Christiansen/Wettstad: 2003) hat bereits eine größere Anzahl von Studien wirtschaftswissenschaftlicher und politikwissenschaftlicher Art hervorgerufen. Empirische Erkenntnisse dieser Studien zeigen insbesondere, dass sich die Europäische Kommission mit ihrer Neuorientierung hinsichtlich des Emissionshandelmechanismus am Anfang gegen den generellen Meinungsstrom der Mitgliedstaaten, sowie gegen weite Teile der Europäischen Industrie und der Nichtregierungsorganisationen im Umweltbereich gerichtet hat. In diesen Studien stand unter anderem die Frage im Vordergrund, wie die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten von der Notwendigkeit der Einführung eines Emissionshandelsystems überzeugen konnte (vgl. Cass: 2005). Weitere Untersuchungen beschäftigten sich mit der Rolle der Europäischen Kommission als Politikunternehmer im Verlauf des Gesetzgebungsprozess (vgl. Wettstad: 2005; Cass: 2005). Andere Studien haben die Rolle von Lernprozessen in der Europäischen Union durch den Einfluss neuen Wissens untersucht (vgl. Damro/Méndez: 2003; Christiansen/Wettstad: 2003). In diesen Studien wird entweder der Politikwandel der Europäischen Union als Gesamtheit betrachtet (vgl. Damro/Méndez: 2003, Christiansen/Wettstad: 2003), oder die Kommission als einheitlich agierender Akteur untersucht (vgl. Cass: 2005).

Bisherige Studien zur Europäischen Kommission zeigen jedoch, dass die Europäische Kommission keineswegs als einheitlicher Akteur charakterisiert werden kann und daher die Präferenzen der Kommission auch nicht ohne weiteres aus theoretischen Vorüberlegungen abgeleitet werden können, in denen die Kommission als einheitlicher Akteur definiert wird (vgl. u.a. Pollack: 2003: 36f; Dimitrakopoulos/Kassim: 2005). Als eine solche Theorie ist in diesem Zusammenhang der ‚*bureaucratic politics*‘-Ansatz zu nennen, nach welchem ein Akteur ein feststehendes Eigeninteresse an der Steigerung seiner

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Aufgaben und Ressourcen hat (*,you sit where you stand'*) (u.a. Allison/Zelikow: 1999: 255ff; Gehring: 2002: 230).

Bevor ein Akteur als Unternehmer gegenüber anderen Entscheidungsträgern innerhalb des Entscheidungsprozesses auftreten kann, muss zunächst analysiert werden, *warum* der Akteur in diesem bestimmten Politikfeld überhaupt die Initiative ergreift. Insbesondere dann, wenn ein komplexer, intern differenzierter Akteur⁸² seine Position gegenüber einem bestimmten Politikinstrument oder einem gewünschten Ergebnis deutlich verändert (wie hier der Fall), müssen die Ursachen dafür herausgearbeitet werden. Gerade dieses Phänomen stellt rein rationalistische Theorien zunächst vor ein Problem. Zudem zeigt dieses Fallbeispiel, dass ein Präferenzwandel in internationalen Organisationen, insbesondere am Beispiel eines komplexen supranationalen Akteurs, bisher kaum erforscht wurden (vgl. auch Kassim: 2008: 64). Daher bietet dieses Fallbeispiel die Möglichkeit einer Analyse an, welche die Entscheidungsprozesse innerhalb des Akteurs ‚Europäische Kommission‘ untersucht und die Rolle der Kommission als supranationale Organisation in Form einer ‚Bürokratie‘ berücksichtigt. Eine Analyse der Kommission als einheitlicher ‚Agendasetter‘ oder ‚Unternehmer‘ kann diese Fragen nur unzureichend beantworten, da sie den Wandel in einem Entscheidungsprozess nur als gegebenes Faktum annehmen, aber nicht weiter erklären kann.

Zudem haben bisherige Studien zu der Entwicklung von Umweltpolitik in der Europäischen Union gezeigt, dass ideationelle Strukturen bei der Entscheidung für bestimmte Instrumente tatsächlich eine Rolle spielen können (vgl. Harris: 2007: 403f). Inwieweit Ideen innerhalb einer EU-Organisation Entscheidungen im Bereich der Umweltpolitik prägen und welche Auswirkungen in dieser Organisation verankerte Weltbilder auf Präferenzen von Mitarbeitern haben, ist bisher jedoch nicht ausreichend untersucht worden. Vor dem Hintergrund früherer Untersuchungen über die Rolle der Verwaltungskultur als Faktor für Entscheidungsprozesse innerhalb einer Organisation, bietet es sich an, den skizzierten Fall für den hier geplanten Theorietest zu verwenden. Ferner

⁸² Als ein solcher Akteur wird hier ein Akteur verstanden, der sich aus verschiedenen Subeinheiten oder Subsystemen zusammensetzt, die Einfluss auf Entscheidungsprozesse des Akteurs nehmen. Diese Akteure können nicht ohne weiteres als einheitliche, kollektive Akteure charakterisiert werden, sondern ihre internen Strukturen und Entscheidungsprozesse müssen bei einer Analyse des Akteurs berücksichtigt werden.

ermöglicht eine solche Untersuchung gleichzeitig auch eine genauere empirische Analyse, um ungeklärte empirische Fragen des Falls zu klären – zum Beispiel inwiefern die Einführung des Emissionshandelssystems tatsächlich als ein Wandel von *command-and-control*-Instrumenten zu marktwirtschaftlich basierten Instrumenten gelten kann oder ob der Präferenzwandel der Kommission in diesem Zusammenhang auch auf andere Ursachen zurückgeführt werden kann.

Der Untersuchungszeitraum der Studie umschließt dabei sowohl die Problemdefinition und das *agenda setting* durch die Kommission als auch die Politikformulierungsphase, um insbesondere die internen Organisationsprozesse untersuchen zu können. Zunächst wird die ursprüngliche Position der Kommission bezüglich der flexiblen Kyoto-Mechanismen und speziell dem Emissionshandel erläutert. Als zweiter Beobachtungszeitraum werden die Verhandlungen um die Kyoto-Konferenz bis zum Jahr 1998 anhand der Problemdefinition um die Einführung des Emissionshandelssystems untersucht. Im dritten Beobachtungszeitraum wird die Phase des *agenda setting* und der Politikformulierung bis zur Vorlage des Grünbuchs zur Emissionshandelrichtlinie im Jahr 2000 analysiert. Der letzte Beobachtungszeitraum untersucht den Konsultationsprozess bis zur Vorlage des Weißbuchs im Jahr 2001.

4.3 Empirische Analyse

Um eine *ex-ante* Untersuchung zu gewährleisten, wird die Analyse nach dem Triangulationsansatz⁸³ (der Analyse von drei verschiedenen Datenquellen) durchgeführt (vgl. u.a. Joachim: 2001: 213). Dabei greift die Studie neben der Sekundärliteratur zur Europäischen Kommission und bisherigen Studien zur Emissionshandelrichtlinie auf die Dokumentation der Entwicklung der Emissionshandelrichtlinie durch die Kommission, Nichtregierungsorganisationen und den Ministerrat sowie auf Berichte aus Zeitungsartikeln zurück. Dazu gehören Positionspapiere, Stellungnahmen, Pressemitteilungen, Mitteilungen der Kommission (*Communications*), die Grünbücher der Kommission sowie Protokolle einzelner Arbeitsgruppensitzungen. Darüber hinaus wurden mit verschiede-

⁸³ Triangulation bedeutet, einen Forschungsgegenstand von mindestens zwei Punkten aus zu betrachten und analysieren. In der Regel wird die Betrachtung von zwei und mehr Punkten aus durch die Verwendung verschiedener methodischer (oder theoretischer) Zugänge realisiert (Flick: 2008: 11f).

nen Beobachtern des Prozesses auf Seiten der Kommission, des Europäischen Parlaments, des Ministerrates und verschiedener Nichtregierungsorganisationen Interviews durchgeführt. Dieser Analyseansatz wurde ausgewählt, um von verschiedenen Referenzpunkten aus und möglichst exakt einen möglichen Präferenzwandel der Kommissionsmitarbeiter nachzeichnen zu können. Mit der Triangulation sollen also Erkenntnisse auf unterschiedlichen Ebenen gewonnen werden, die damit weiter reichen, als es mit einem Zugang möglich wäre (Flick: 2008: 11). Die empirische Analyse der drei Datenquellen mit Schwerpunkt auf der Durchführung und Auswertung der Interviews wird in den folgenden Abschnitten näher erläutert.

4.4 Interviews als Datenquelle

. Eine Durchführung an Interviews mit Beteiligten aus möglichst unterschiedlichen Institutionen der Europäischen Union ist notwendig, um die Wahrnehmungen und Einschätzungen von möglichst vielen an dem Politikformulierungsprozess Beteiligten analysieren zu können. In der hier durchgeführten Studie sind Interviews insbesondere für die Rekonstruktion des möglichen Präferenzwandelprozesses notwendig, die ohne sogenanntes ‚Insider‘-Wissen kaum möglich wird (vgl. Bogner/Menz: 2002: 1). So kann die politische Alltagspraxis oft nur über Interviews mit den entsprechenden Akteuren im Detail rekonstruiert werden, weshalb Experteninterviews insbesondere in der qualitativen Analyse von Netzwerken weit verbreitet sind (Voelkow: 1995: 55, zit. nach Abels/Behrens: 2002: 187). Da für die empirische Analyse insbesondere die Rekonstruktion eines möglichen Präferenzwandelprozesses von Bedeutung ist, werden qualitative Interviews anhand entsprechender Leitfäden durchgeführt. Der Fokus auf eine Detailanalyse von Interviews erlaubt zudem eine eher geringe Anzahl von zehn bis zwanzig Interviews, da in dieser Arbeit nicht die quantitative Bestätigung bestimmter Fakten sondern die Durchführung eines Theorietests im Vordergrund steht (siehe auch Kruse: 2007). Es handelt sich demnach um ein qualitatives Sample mit einer kleinen Stichprobe und einer bewussten Auswahl von Interviewpartnern, die auf einer theoretische begründeten Vorabfestigung des Samples beruht (Kruse: 2007: 50f).

Die Interviewpartner wurden zunächst aufgrund ihrer aktiven Beteiligung am Ausgestaltungprozess der Emissionshandelsrichtlinie ausgewählt. Darüber hinaus spielt für die

Auswahl der Interviewpartner ihre Einordnung hinsichtlich von Verantwortung und Entscheidungsmacht innerhalb der Europäischen Kommission eine Rolle. So wurde auch auf eine gute Mischung von Interviewpartnern auf unterschiedlichen „Hierarchiestufen“ in der Europäischen Kommission geachtet. Erstens wurden die Interviewpartner in der Europäischen Kommission aus unterschiedlichen Generaldirektionen ausgewählt und zweitens alle an dem Entscheidungsprozess beteiligten Hierarchiestufen in der Europäischen Kommission befragt. Dies trägt insbesondere dem Umstand Rechnung, dass die Europäische Kommission in dieser Arbeit als Verwaltung definiert wird und sowohl „Generalisten“ (meist obere Hierarchiestufen) als auch „Spezialisten“ (meist untere Hierarchiestufen) in die Analyse einbezogen werden sollen. Um der Problematik gerecht zu werden, dass Interviews vor allem eine komplexe soziale Interaktion zwischen dem Interviewtem und dem Interviewer darstellen, ist die hier vorgeschlagene Mischung verschiedener Datenquellen, sowie Interviews mit ExpertInnen unterschiedlicher organisationaler und institutioneller Zugehörigkeiten, entscheidend (vgl. Abels/Behrens: 2002: 187).

4.4.1 Experteninterviews

In der qualitativen Interviewforschung existiert eine Vielzahl von Interviewformen, die unterschiedliche Methoden zur Interviewführung (Offenheit vs. Strukturierung), sowie unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen (u.a. Kruse: 2007). In dieser Studie sind die Interviews als Expertengespräche angelegt und dienen dazu, unzugängliches Detailwissen zu erfragen, unbekannte Sachverhalte zu erhellen und subjektive Wahrnehmungen der Akteure herauszuarbeiten. Experten gelten als Repräsentanten für die Handlungs- und Sichtweisen einer bestimmten ‚Experten‘-Gruppe, weshalb die Interviewleitfäden faktenorientiert angelegt sind (vgl. Bogner/Menz: 2002a: 10ff). Wer als Experte gilt, richtet sich laut Bogner und Menz in der Forschungspraxis nach dem spezifischen Forschungsinteresse und der sozialen Repräsentativität des Experten (Bogner/Menz: 2002b: 41; auch Meuser/Nagel: 2002). Trotz der Faktenorientiertheit von Experteninterviews sind die Argumentationsmuster, Werthaltungen und Motive der Interviewpartner entscheidend für die Auswertung der Interviews (vgl. Bogner/Menz: 2002a: 15). Das Experteninterview gilt gemeinhin nicht als eigenständige Interviewmethode, da das Spezifische an Experteninterviews die Zielgruppe ist (ebd.: 2002b: 34f). Auch Experteninter-

views können sich je nach Festlegung des Schwerpunkts unterscheiden (Bogner/Menz: 2002b: 34). Bogner und Menz differenzieren zwischen drei verschiedenen Typen des Experteninterviews: das *explorative* Experteninterview, das *systematisierende* Experteninterview und das *theoriegenerierende* Experteninterview (vgl. Bogner/Menz: 2002b: 37f).⁸⁴

4.4.2 Interviewdurchführung

In dieser Studie wird eine Mischung des systematisierenden und des theoriegenerierenden Experteninterviews verwendet, da für die Analyse eines möglichen Präferenzwandels sowohl Detailwissen über die Vorgänge innerhalb der Organisation als auch die Verwendung von Weltbildern oder sogenannten ‚Rahmen‘ (*Frames*) notwendig sind, um neue Politikansätze entsprechend mit Weltbildern und neuem Wissen zu verknüpfen. Dafür wurden strukturierte, aber dennoch offene Leitfäden erarbeitet (siehe Anhang).⁸⁵ Die Fragen wurden strukturiert, sollten aber möglichst viel Freiraum für Antworten lassen. Eine offene Interviewführung anhand offener Fragen ist eine wichtige Voraussetzung für eine anschließende qualitative Interviewanalyse. Laut Kruse sind nur so die Rekonstruktion von subjektiven Deutungsmustern und das Verständnis komplexer sozialer Sachverhalte möglich (Kruse: 2007: 10f). Zwar dienen die Interviews in dieser Studie neben anderen Datenquellen als Material für einen Theorietest an einem empirischen Fall dennoch ist es für die Durchführung dieses Vorhabens von Bedeutung, möglichst offene Fragen zu stellen. Die Antwort auf solche Fragen sind zumeist Texte, die Spielraum für eine ausreichende qualitative Inhaltsanalyse lassen (vgl. auch Kruse: 2007: 11). Eine solche Vorgehensweise setzt demnach eine flexible Interviewführung voraus, wobei auch spontan auf sich aus dem Interview heraus entstehende Situationen reagiert werden kann (vgl. Kruse: 2007: 144ff, auch Meuser/Nagel: 2002: 78).

⁸⁴ Als *explorative* Experteninterview gelten laut Bogner und Menz (2002: 37f) Interviews, die einer ersten Orientierung in einem thematisch neuen oder unübersichtlichen Feld dienen und das Problembewusstsein des Forschers schärfen sollen. *Systematisierende* Experteninterviews dagegen dienen der „systematischen und lückenlosen Informationsgewinnung“, während *theoriegenerierende* Experteninterviews u.a. der Konzeptualisierung von (impliziten) Wissensbeständen, Weltbildern und Routinen dienen (für eine detaillierte Beschreibung siehe Bogner/Menz: 2002: 37f).

⁸⁵ Aus Datenschutzgründen werden die Interviews in dieser Untersuchung nur in Auszügen zitiert. Zur Vereinfachung für den Leser werden die Interviewzitate in vereinfachter Transkription dargestellt. Lange Pausen, sowie Rezeptionssignale (hm, äh) und parasprachliche Handlungen (Husten, Lachen) werden nicht abgebildet.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Die Interviewleitfäden wurden so konzipiert, dass sie zunächst mit einer sogenannten Eisbrecherfrage beginnen, um eine möglichst einfache Gesprächseröffnung zu ermöglichen. Im Interviewverlauf selbst wurden direkte (z.B. „Was ist Ihre Meinung dazu?“) und indirekte Fragen (z.B. „Was denken Sie, wie man das einschätzen könnte?“) verwendet. Je nach Verlauf des Interviews sind auch provokative Fragen (sogenannte Stimuli) verwendet worden. Die Gespräche endeten immer mit einer offenen Ausstiegsfrage („Fällt Ihnen dazu noch etwas ein, was wichtig sein könnte?“). In einem Interviewworkshop im Sommer 2006 wurden für die Autorin die Grundlagen für die Erarbeitung von Interviewleitfäden gelegt (Kruse: 2006).⁸⁶ Zudem wurden die Interviewleitfäden nach dem Workshop mit Mitgliedern der Arbeitsgruppe diskutiert und zum Teil revidiert. Folgendes Beispiel zeigt anhand einer Frage, wie der Interviewleitfaden für Kommissionsmitarbeiter angelegt war⁸⁷.

Abb. 13: Auszug aus dem Interviewleitfaden ⁸⁸

Block 1 : Leitfragen/Stimuli/Erzählaufforderung		
Wie sind Sie zu dieser Position/ Stelle in der Kommission gekommen?		
Inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
Eisbrecherfrage: Arbeitshintergrund, persönlicher Hintergrund		<ul style="list-style-type: none"> • Wie lange beschäftigen Sie sich insgesamt schon mit dem Instrument des Emissionshandelssystems? • Seit wann arbeiten Sie in der Kommission?
Block 2: Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus		
Wie sah Ihre tägliche Arbeit im Zusammenhang mit dem Emissionshandelssystem der EU aus?		
Inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
process of collecting information		<ul style="list-style-type: none"> • Haben Sie persönlich im Laufe der Zeit Ihre Einstellung zum Emissionshandel geändert?

(eigene Darstellung)

⁸⁶ Dieser Workshop fand vom 22. bis 24. Juni 2006 an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen im Rahmen des Graduiertenkollegs „Globale Herausforderungen – transnationale und transkulturelle Lösungswege“ statt.

⁸⁷ Für jede Gruppe von Interviewpartnern (Europäische Kommission, NRO, MdEP) wurden eigene Interviewleitfäden entwickelt, mit individuellen Fragen entwickelt.

⁸⁸ Der ausführliche Fragebogen für Kommissionsmitarbeiter und Kommissionsmitarbeiterinnen ist stellvertretend für alle entwickelten Interviewleitfäden im Anhang abgebildet.

Im Februar und März 2007 fanden die Interviews in Bonn, Berlin und Brüssel statt. Nach der ersten Interviewrunde in Brüssel wurden die Interviewleitfäden durch einige Fragen ergänzt, die sich im Laufe der ersten Interviews ergeben hatten. Für jedes Interview wurde anschließend ein Postscript erstellt, in dem interaktionelle Phänomene und bestimmte Gesprächsdynamiken festgehalten wurden, die nicht aus dem Transkript ersichtlich wurden, jedoch für die Analyse der Interviews eine wichtige Datengrundlage bilden (vgl. Kruse: 2007: 71). Alle Interviews werden mit schriftlicher Erlaubnis der Interviewpartner anonymisiert verwendet und in kleinen Ausschnitten zitiert. Die Transkription der Interviews basiert auf dem gesprächsanalytischen Transkriptionssystem (GAT) nach Selting et al. (1998), wobei die Experteninterviews in einer vereinfachten Version vollständig transkribiert werden (vgl. Kruse: 2006). Hierbei werden insbesondere Pausen, Betonungen und parasprachliche Äußerungen wie ‚ähm‘, ‚hm‘, Lachen, Husten usw. berücksichtigt.

4.5 Inhaltsanalyse des Datenmaterials

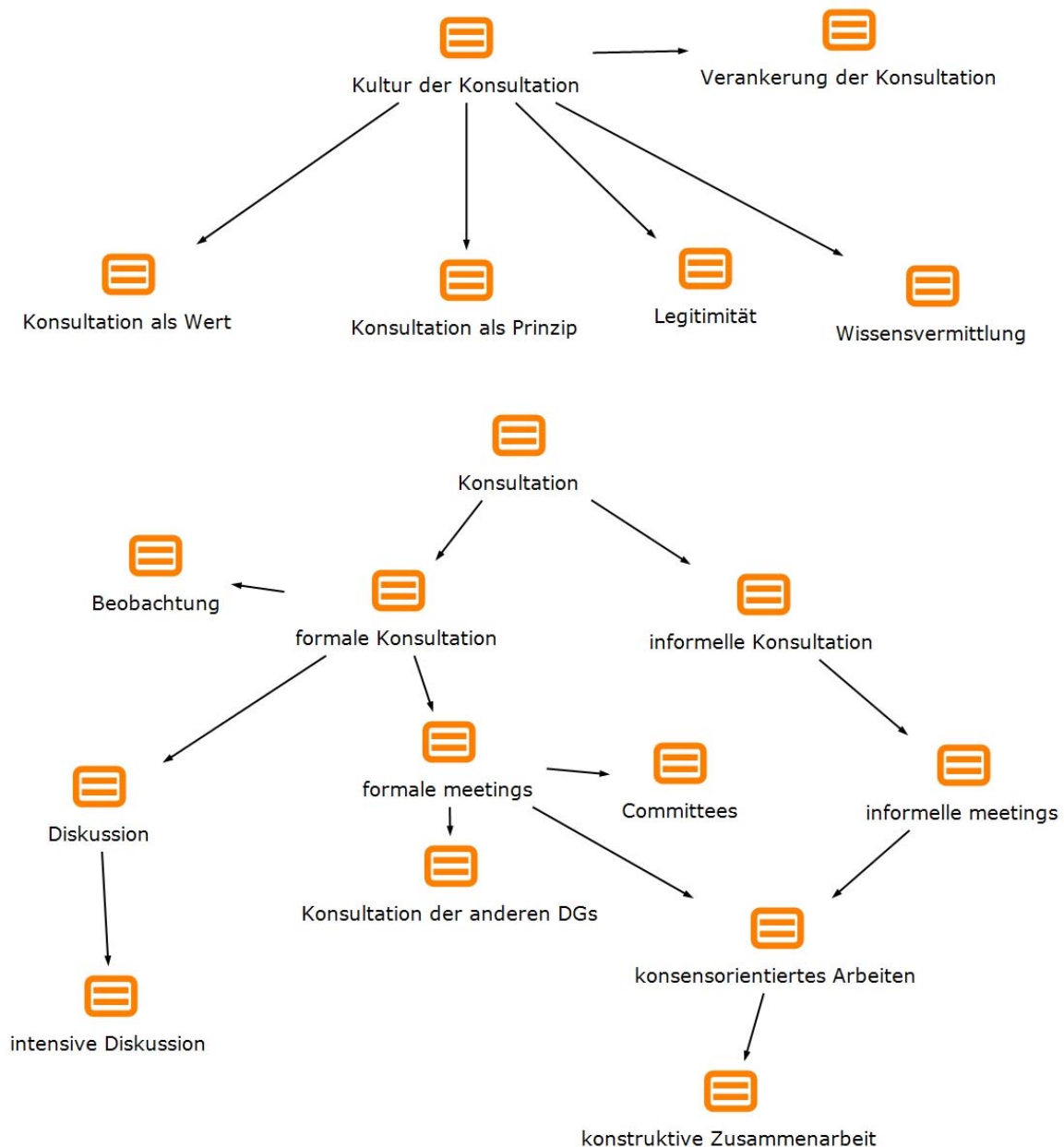
Die Dokumente und Interviews werden anschließend anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2003) ausgewertet. Laut Meuser und Nagel (2002: 80) sind Interviews „Protokolle einer besonderen Interaktion und Kommunikation, unverwechselbar und einmalig in Form und Inhalt“. Dennoch ist es bei einem Theorietest das Ziel der Analyse von Interviews, im Vergleich mit anderen Quellentexten wie Stellungnahmen, Berichten und Protokollen, Aussagen über gemeinsam geteilte Wissensbestände, Relevanzstrukturen und Deutungsmuster zu treffen (vgl. Meuser/Nagel: ebd.). Mayrings Verfahren der qualitativen Interviewanalyse wurde in der qualitativen Interviewforschung zunächst sehr kritisch betrachtet, da dieser Forschungsrichtung zufolge Mayrings Verfahren zu deduktiv und theoriegeleitet angelegt war und wichtige Grundsätze wie die Sinnrekonstruktion eines Textes vernachlässigte (Kruse: 2007: 95). Im Laufe der Zeit hat Mayring seinen Analyseprozess jedoch verändert und neben den theoriegeleiteten Überlegung zur Bildung von Auswertungskategorien auch einen Analyseprozess „nah am Text“ und eine Ergänzung neuer Kategorien während der Analyse zulässt (Kruse: 2007: ebd.). In dieser Studie wird die strukturierende Inhaltsanalyse (hier die strukturierte Skalierung) verwendet, die eine deduktive Kategorienbildung anhand der aufgestellten Hypothesen und Vorüberlegungen möglich macht, jedoch auch eine Revi-

sion der entwickelten Auswertungskategorien nach einem ersten Testdurchlauf vorsieht (Mayring: 2003: 92).⁸⁹ Diese Kategorien (*Codes*) werden mit Hilfe von Codierregeln entwickelt und gegebenenfalls nach einer Materialdurchsicht von zwanzig bis dreißig Prozent des gesamten Materials überarbeitet (vgl. Mayring: 2003: 83ff). Die qualitative Inhaltsanalyse wird sowohl auf das Interviewmaterial als auch auf das restliche empirische Datenmaterial angewendet, um eine einheitliche Analyse aller empirischen Quellen zu gewährleisten. Eine strukturierte Skalierung der qualitativen Inhaltsanalyse dient insbesondere dazu, das Datenmaterial auf einer Skala einschätzen zu können. Die *Codes* übernehmen dabei Ausprägungen in ordinalskaliertem Form (hier null, wenig, mittel, hoch und sehr hoch). Dabei stimmen die *Codes* weitestgehend mit den Indikatoren überein, die zur Analyse der Kausalkette zwischen unabhängiger, intervenierender und abhängiger Variable aufgestellt wurden. Darüber hinaus werden jedoch, wo es nach Revision des Materials sinnvoll erschien, ergänzende Kategorien (*Codes*) einbezogen, um eine möglichst genaue Analyse durchführen zu können. Das zu analysierende Material wird anhand der Codes auf einer Skala eingeschätzt und den Variablen des Theoriemodells gegenübergestellt. So wird es möglich, die Ausprägungen der unabhängigen, intervenierenden und abhängigen Variable anhand des empirischen Materials festzulegen. Zudem wird die Analyse der Interviews in zwei Durchläufen vorgenommen. Die erste Analyse findet manuell statt, um möglichst vielen Textstellen ein oder zwei Codes zuweisen zu können, während die zweite Analyse mit Hilfe des Interviewanalyseprogramms MAXQDA 2007 vorgenommen wird, um die Vergabe der Codes ein zweites Mal überprüfen zu können und so Übereinstimmungen verschiedener Codes und Textstellen für die Auswertung sichtbar zu machen.

Die folgende Darstellung zeigt beispielhaft die Aufstellung eines Codebaums, der einen Auszug des Kategoriensystems für die qualitative Inhaltsanalyse darstellt:

⁸⁹ Hierzu ausführlich die Darstellung im Anhang.

Abb. 14: Kategorienbaumstruktur den Prozess der Konsultation



(eigene Darstellung)

Für die Analyse des empirischen Materials anhand des Kategoriensystems wurden bestimmte Kodierregeln nach Mayring (2003) festgelegt. So wurde für die Analyse festgelegt, dass die kleinste Analyseeinheit (Kodiereinheit) aus einem Wort bestehen darf, während die Kontexteinheit festlegt, dass ein Textabschnitt den größten Textbestandteil bildet, der mit einem *Code* belegt werden kann. Darüber hinaus wurden beispielhaft

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

anhand des Datenmaterials Beispiele an bestimmten Textstellen genannt, die unter einen *Code* fallen (Ankerbeispiel). Für den *Code* ‚Überzeugung‘ gilt zum Beispiel „Überzeugungsarbeit leisten“ oder „und nach und nach waren sie unserer Meinung“ während für den *Code* ‚gemeinsame Entscheidungsfindung‘ Textstellen wie „Besprechung der Protokolle“ oder „Überarbeitung der Protokolle“ als Beispiele gelten. Für die manuelle Analyse der Interviews wurde zudem das folgende Analyseschema (beispielhaft mit einer Textstelle aus einem Interview) verwendet:

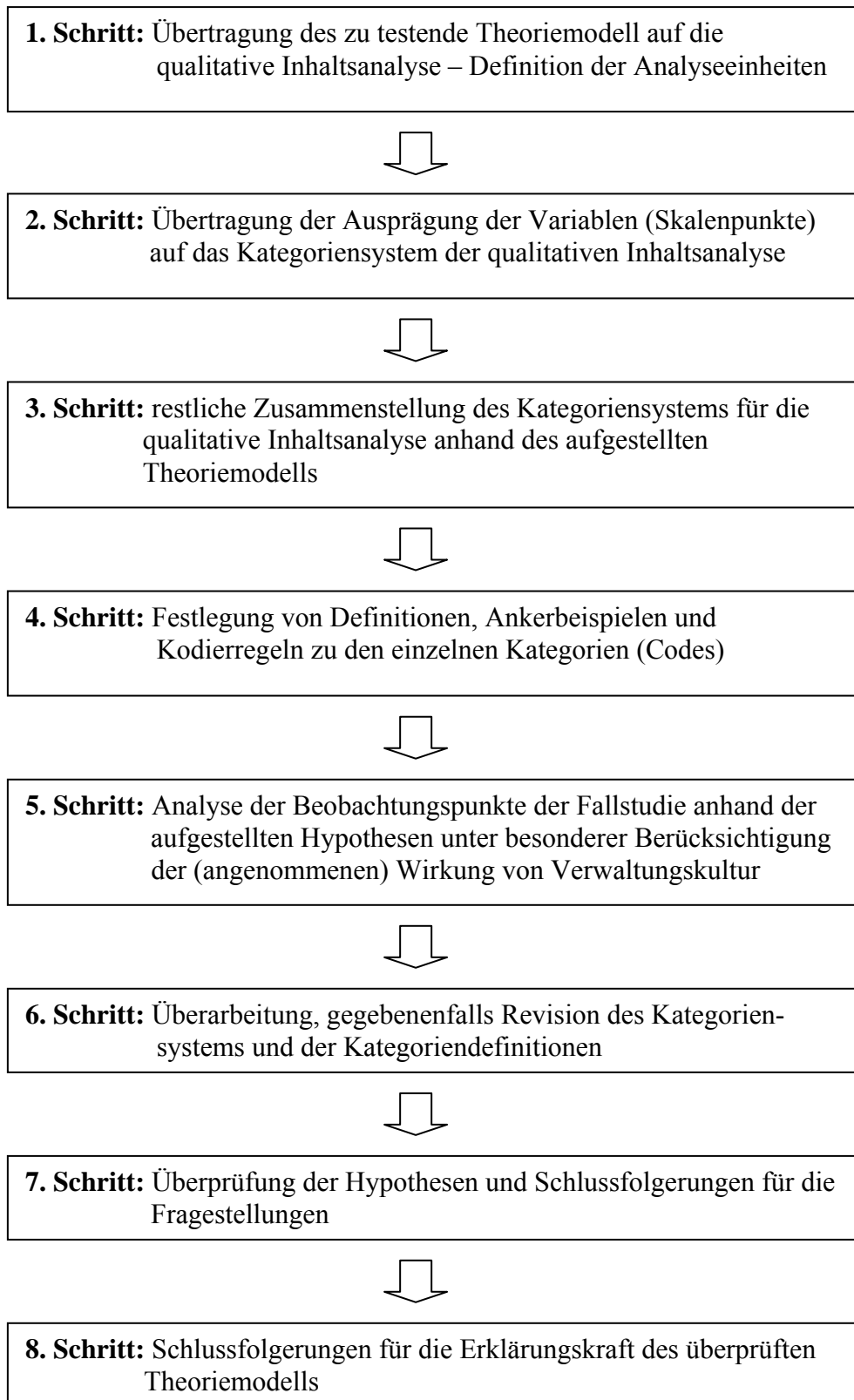
Abb. 15: Schema für Interviewanalyse

Zeilen	Textstelle	Interaktion	Syntaktik	Semantik	Erzählfigur	Code
46-48	they=they were QUITE ähm quite difficult and ähm: well no DIFFicult but difficult not to talk but to CONVINCE industry to (.) to accept the dg Environment Proposals			sehr schwierig, mit anderen DGs zu reden und DG Industrie etc. zu überzeugen, dass sie die Vorschläge der DG Environment akzeptieren	difficult not to talk but to CONVINCE industry to (.) to accept the dg Environment Proposals	Industriegeneraldirektionen Schwer zu überzeugen, dass sie die Vorschläge akzeptieren Code: Überzeugung schwierig bei fragmentierten, differenzierten Subeinheiten

(in Anlehnung an Kruse: 2007)

Die folgende Abbildung (Abb. 16) zeigt die einzelnen Schritte der qualitativen Inhaltsanalyse von der Definition der Analyseeinheiten über die Aufstellung des Kategoriensystems bis zur Festlegung von Kodierregeln und der anschließende Analyse grafisch auf:

Abb. 16: das Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse



(in Anlehnung an Mayring: 2003: 93)

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Im nächsten Kapitel folgt der historische Überblick über die Entstehung der Umweltpolitik in der Europäischen Kommission. Zudem wird anhand der vorgenommenen Definition von supranationalen Organisationen überprüft, ob die Kommission tatsächlich als supranationale Organisation im Sinne einer Bürokratie nach Max Weber gelten kann. Beide Definitionen sind Voraussetzung für die weitere Analyse der Fallstudie vor dem Hintergrund der entwickelten Hypothesen.

5 Die Umwelt- und Klimapolitik der Europäischen Union und die Kommission als supranationale Organisation

In diesem Kapitel werden zunächst die institutionellen Rahmenbedingungen für die Formulierung von Umweltpolitik auf europäischer Ebene charakterisiert. Dieses Kapitel gibt daher einen Überblick über die Entwicklung der Umwelt- und Klimapolitik in der Europäischen Union. Zudem werden die zentralen Akteure und Institutionen in der europäischen Umweltpolitik im Hinblick auf den Untersuchungsgegenstand charakterisiert.

5.1 Die Entwicklung der Umweltpolitik in der Europäischen Union

Eine explizite Umweltpolitik in der Europäischen Union ist nicht ursprünglich in den Römischen Verträgen von 1957 vorgesehen gewesen, da zunächst der Aufbau eines gemeinsamen Wirtschaftsmarktes im Vordergrund stand (vgl. Hildebrand: 2005: 22). Implizit verwies der Artikel 36 jedoch auf den Schutz der Umwelt, da er Restriktionen für Im- oder Export vor dem Hintergrund des ‚Schutzes von Gesundheit und Leben von Menschen, Tieren und Pflanzen‘ erlaubte (vgl. ebd.: 24). Dennoch leitete erst die Paris-Konferenz im Oktober 1972 den Beginn einer Institutionalisierung von Umweltpolitik in der Europäischen Union ein (vgl. ebd.). Bereits damals baten die Mitgliedstaaten die Kommission um einen Entwurf für eine offizielle Umweltpolitik der Europäischen Union. Die Kommission entwickelte daher ein Rahmenprogramm für eine europäische Umweltpolitik, das individuelle Maßnahmen unter einem Dach ordnete, und zum ersten Mal Umweltpinzipien und Prioritäten festlegte sowie Maßnahmen zum Schutz von Umweltpolitik beschrieb (vgl.: ebd.).

Die Ursprünge der Umweltraahmenaktionsprogramme sind auf die Anfänge der europäischen Umweltpolitik in den siebziger Jahren zurückzuführen. Daher wird das erste Umweltaktionsprogramm als ein Wendepunkt der europäischen Umweltpolitik klassifiziert (Barnes/Barnes: 1999: 55), da es eine neue Dimension europäischer Politik eröffnete (Hildebrand: 2005: 24).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Das erste Umweltaktionsprogramm wurde Ende 1973 von den Mitgliedstaaten verabschiedet und trat ein Jahr später in Kraft. Darin wurde die Lebensqualität der Menschen in der Europäischen Gemeinschaft⁹⁰ als besonders zentrales Element des Umweltschutzes genannt (vgl. Weale: 2000: 57; Hildebrand: 2005: 24f). Die Absicht der Europäischen Union war es, durch die Aktionsrahmenprogramme Projekte ins Leben zu rufen, die den Bürgern der EU nutzen würden. Explizit wurde die Bekämpfung der Umweltverschmutzung im Lärm- und Wasserbereich genannt (vgl. Hildebrand: 2005: 25). Bereits im ersten Aktionsrahmenprogramm war der sozioökonomisch orientierte Gedanke verankert, dass die Umweltpolitik in andere Bereiche integriert werden sollte (Barnes/Barnes: 1999: 31). Aufgrund einer fehlenden gesetzlichen Basis wurde diese Annahme jedoch lange Zeit nicht umgesetzt (vgl. ebd.).

Das zweite Aktionsprogramm von 1977 bis 1982 betonte die Wichtigkeit der Europäischen Gemeinschaft bei der Implementierung von präventiven Maßnahmen und setzte sich mit Umweltverschmutzungen im Bereich des Wassers auseinander (vgl. Hildebrand: 2005: 25). Darüber hinaus sollten die Aktionen des ersten Aktionsrahmenprogramms fortgeführt werden (vgl. ebd.). Aufgrund des Beitritts von Griechenland und der Aufstockung des damaligen *Environment and Consumer Protection Service* zur Generaldirektion Umwelt, Verbraucherschutz und Nuklearsicherheit wurde das Rahmenaktionsprogramm um eineinhalb Jahre verlängert, um die Umweltpolitik den Veränderungen anzupassen (vgl. Hildebrand: 2005: 25).

Das dritte Aktionsprogramm von 1982 bis 1987 nahm eine Erweiterung der Ziele im Vergleich zu den ersten beiden Programmen vor und stellte eine gewisse Trendwende in der strategischen Ausrichtung der europäischen Umweltpolitik dar (vgl. Knill: 2003). Der Ministerrat benannte dreizehn Prioritätsbereiche, darunter Meeresverschmutzung, Abfallmanagement, Lärmdämmung und saubere Technologien (vgl. Barnes/Barnes: 1999). Im Gegensatz zu bisher eher allgemein formulierten Strategien orientierten sich

⁹⁰ Seit dem Maastricht Vertrag (Vertrag über die Europäische Union) von 1992, der die Europäische Union offiziell als übergeordneten Verbund für die Europäischen Gemeinschaften, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz festlegte, hat der Begriff ‚Europäische Union‘ den Begriff ‚Europäische Gemeinschaft‘ ersetzt. Aus Gründen des besseren Textverständnisses wird in dieser Studie ab jetzt ausschließlich der Begriff ‚Europäische Union‘ verwendet.

die Strategien des dritten Aktionsprogramms verstärkt an dem Ausstoß von Schadstoffen (vgl. Knill: 2003).

In diesem Zeitraum wurden insbesondere Direktiven⁹¹ im Bereich der Luftverschmutzung, der Wasserverschmutzung und der Abfallentsorgung erlassen (vgl. Hildebrand: 2005: 26). Die Berücksichtigung umweltpolitischer Fragen in der Europäischen Gemeinschaft wurde vor allem durch die Europäische Einheitsakte (*Single European Act*, SEA) verstärkt (vgl. Weale: 2000: 59). Darüber hinaus strebte die Europäische Einheitsakte die Harmonisierung von Umweltschutzmaßnahmen auf europäischer Ebene an, um den entstehenden Europäischen Binnenmarkt zu schützen. Das dritte Umweltrahmenaktionsprogramm erhielt insbesondere durch die Europäische Einheitsakte einen stärkeren politischen Einfluss als die vorangegangenen Rahmenaktionsprogramme und führte zu einem Anstieg an europäischer Umweltgesetzgebung (vgl. Hildebrand: 2005: 26).

Die Europäische Einheitsakte schuf eine gesetzliche Basis für Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft, die sich auch in der Ausweitung der Umweltpolitik im vierten Aktionsprogramm von 1987 bis 1992 auf die Bereiche Biotechnologie, nukleare Technik, Kosteneffizienz sowie die verstärkte Umsetzung des Verursacherprinzips widerspiegelte (vgl. Hildebrand: 2005: 26f). Durch die Ausweitung der Gesetzgebung im Umweltbereich bot die Europäische Einheitsakte zudem größere Möglichkeiten für supranationale Handlungen (vgl. ebd.). Daher kann die Europäische Einheitsakte als zweiter einschneidender Schritt in Richtung einer Europäischen Umweltpolitik betrachtet werden (vgl. Barnes/Barnes: 1999: 55).

Gleichzeitig spiegelte das vierte Rahmenprogramm stärker als vorhergehende Programme den Gedanken wider, wirtschaftliche Entwicklung und Umweltschutz in Einklang zu bringen (vgl. Barnes/Barnes: 1999: 38). So berief die Europäische Kommissi-

⁹¹ Das EG-Recht unterscheidet insbesondere zwischen Richtlinien (auch Direktiven, engl. *directives*) und Verordnungen. Beide Rechtsakte sind bindend, jedoch gilt eine Verordnung als unmittelbar bindend und ist Teil des Sekundärrechts der Gemeinschaft (und muss somit nicht in nationales Recht umgewandelt werden), während eine Richtlinie innerhalb eines bestimmten Zeitraums in nationales Recht umgesetzt werden muss und erst ab dann unmittelbar gilt (u.a. Die Zeit, Das Lexikon: 2005, auch Europa-Recht: 2003: 116).

on eine Arbeitsgruppe ein, um den Einfluss des Binnenmarkts auf die Umwelt zu untersuchen. Der Bericht betonte insbesondere die Problematik von Verkehr und der Produktion von Elektrizität für die Umwelt (vgl. ebd.: 39). Die Überwachung von Prozessen (*monitoring*) begann, in den Fokus der europäischen Umweltpolitik zu rücken - unter anderem auch durch die größere öffentliche Wahrnehmung von Umweltkatastrophen, wie zum Beispiel durch den Kernreaktorunfall in Tschernobyl (vgl. ebd.). In dem Rahmenprogramm verankerte Maßnahmen zum Umweltschutz wiesen zudem einen stärkeren präventiven Charakter auf (vgl. Barnes/Barnes: 1999: 38ff).

Das fünfte Aktionsrahmenprogramm stellte schließlich eine Neuorientierung der Europäischen Umweltpolitik dar, in dem das Weltbild der Nachhaltigkeit, sowie das Weltbild der ‚geteilten Verantwortung‘ (*shared responsibility*) im Vordergrund standen (vgl. u.a. Wilkinson: 1997: 158). Es orientiert sich sowohl an dem niederländischen nationalen Umweltplan von 1989, der die Vereinbarung von Umweltschutz mit der ökonomischen Integration Europas in den Fokus der Umweltpolitik rückte, als auch an dem Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (*World Commission on Environment and Development*, WCED) von 1987. Erst im Jahr 1997 wurde jedoch das Weltbild der nachhaltigen Entwicklung als Leitbild für die Europäische Umweltpolitik vertraglich im Amsterdamer Vertrag festgehalten (Artikel 2). Das Prinzip des fünften Rahmenprogramms beruhte vor allem auf der Teilung von Verantwortlichkeit und der aktiven Partizipation von Stakeholdern⁹²: So wurde unter anderem das ‚*Green Forum*‘ als konsultatives Forum für Umwelt etabliert, an dem Vertreter von Verbrauchern, Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und der Wirtschaft teilnahmen (vgl. Barnes/Barnes: 1999: 43). Dieses Forum erarbeitete unter anderem das Weißbuch⁹³ für Wachstum, Wettbewerb und Beschäftigung von 1993 und wurde Ende

⁹² Der Begriff des Stakeholders wird in der Literatur zu Stakeholder-Theorien zum Teil weit, aber auch sehr eng gefasst. Die klassische Definition richtet sich nach Freeman (1984: 46): „A stakeholder in an organization is (by definition) any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives“ (vgl. auch Freeman: 1994). Demnach gelten alle Beteiligten, die eine Organisation in verschiedenster Form beeinflussen können, oder von ihr beeinflusst werden, als Stakeholder. Diese Bezeichnung umfasst sowohl Individuen als auch Interessengruppen wie Industrievertreter und Nichtregierungsorganisationen (Mitchell et al.: 1997: 855ff).

⁹³ Bei der Entwicklung von Politikvorschlägen unterscheidet das EG-Recht zwischen Weißbüchern und Grünbüchern. Weißbücher enthalten Vorschläge für ein gemeinschaftliches Vorgehen in einem bestimmten Bereich. Grünbücher legen die Grundlage für einen Konsultationsprozess mit relevanten Stakehol-

1996 zum *European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development* ausgeweitet (vgl. Barnes/Barnes: 1999: 43). Eine weitere Initiative der Europäischen Kommission bestand aus der *Environment Policy Review Group*, die sich aus Mitarbeitern der Kommission und nationaler Regierungen auf der Ebene von Direktoren zusammensetzte und hauptsächlich die Zielsektoren des Rahmenprogramms diskutierte (vgl. ebd.). Umweltschutz galt nicht länger als rein moralischer Imperativ, sondern wurde in der europäischen Politik zunehmend mit dem Wirtschaftswachstum Europas in Verbindung gebracht (vgl. Hildebrand: 2005: 28f). Das fünfte Rahmenaktionsprogramm beinhaltete demnach auch eine moralisch-philosophische ‚Stellungnahme‘ über die Haltung der Europäischen Union zu dem Weltbild der nachhaltigen Entwicklung sowie eine Anleitung, wie dieses Weltbild in umweltpolitische Strategien eingebunden werden könnte (vgl. Barnes/Barnes: 1999: 287).

Ende der neunziger Jahre hatte sich zunehmend die Akzeptanz verbreitet, das fünfte Aktionsrahmenprogramm als ersten Schritt hin zu einer nachhaltigen Entwicklung zu interpretieren (vgl. Barnes/Barnes: 1999). Die Zielsetzung für ein weiteres Rahmenprogramm bestand in der Ausarbeitung eines strukturierten Plans für eine nachhaltige Entwicklung (vgl. ebd.: 45). Zudem weitete der Maastricht Vertrag das Subsidiaritätsprinzip auch über den Umweltbereich hinaus aus und führte zu einer Dezentralisierung des europäischen Umweltschutzes (vgl. Barnes/Barnes: 1999; Hildebrand: 2005: 36). Der Amsterdamer Vertrag von 1999 stärkte darüber hinaus die Rolle des Europäischen Parlaments im Umweltschutz und vereinfachte die Entscheidungsstrukturen zwischen Parlament und dem Ministerrat (vgl. Barnes/Barnes: 1999: 53).

Das sechste Aktionsrahmenprogramm der EU, das von 2001 bis 2010 angelegt ist, setzt vor allem auf neue Aktionsfelder und betont die Einsetzung politischer und ökonomischer Anreizinstrumente (vgl. Knill: 2003). Zentrales Element ist weiterhin das kontextorientierte Instrument der nachhaltigen Entwicklung. Zudem legt das von der Kommission entwickelte Rahmenprogramm den Fokus auf Steuerungsinstrumente, die im Vergleich zu den Instrumenten früherer Rahmenprogramme flexibler und effektiver sein

den, den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament, indem Ideen für folgende Verordnungen und Richtlinien vorgestellt werden (vgl. Die Zeit, Das Lexikon: 2005).

sollten, indem das Rahmenprogramm primäre Ziel- und Rahmenvorgaben festlegte und die Mobilisierung von Öffentlichkeit und Industrie (freiwillige Selbstverpflichtungen) anstrebte (vgl. Knill: 2003). Darüber hinaus enthält das sechste Aktionsrahmenprogramm weite Passagen zum Klimawandel und wurde unter dem Artikel 249 als Empfehlung und Stellungnahme Teil des Europäischen Gemeinschaftsvertrags.⁹⁴

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Europäische Umweltpolitik insbesondere seit Inkrafttreten der Europäischen Einheitsakte wirkungsvoller geworden ist (vgl. Hildebrand: 2005: 36). Dennoch war die Europäische Umweltpolitik von Beginn an gewissen Zwängen unterworfen. Große Unterschiede zeigen sich in der Art und Weise, wie Umweltpolitik betrieben werden kann. So gibt es spätestens seit Ende der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie Umweltschutz verwirklicht werden kann und welche Rolle dabei wirtschaftliche Überlegungen und der finanzielle Rahmen spielen (vgl. Knill: 2003; Barnes/Barnes: 1999; Hildebrand: 2005). In der Europäischen Union spiegeln sich diese Umstände in der Entwicklung eines sogenannten Nord-Süd-Gefälles wider. So zählt die Gruppe um Dänemark, den Niederlanden und Deutschland zu den Vertretern hoher Umweltstandards (vgl. Barnes/Barnes: 1999: 64). Die mediterranen Staaten wie Spanien, Griechenland und Portugal vertraten dagegen in der Vergangenheit oft eine entgegengesetzte Position (vgl. Barnes/Barnes: ebd.).

Im folgenden Abschnitt wird nun die Entstehung der Klimapolitik der Europäischen Union als ein spezieller Teil der Umweltpolitik mit Hinblick auf die Fallstudie der Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie in der Europäischen Union detaillierter beschrieben.

5.1.1 Klimapolitik und Emissionshandel

Die Klimapolitik der EU entwickelte sich parallel zu der Entstehung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen von 1992 (vgl. Paellemarts/Williams: 2006: 43). In Vorbereitung auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro

⁹⁴ siehe hierzu den EG-Vertrag (u.a. in Europarecht: 2003: 116).

fand die erste Auseinandersetzung mit einer Europäischen Klimapolitik im Rahmen der Europäischen Union statt (vgl. ebd.). Schon 1990 beschloss die EU, dass sie Maßnahmen ergreifen würde, um ihre CO₂-Reduktionen auf dem Stand von 1990 zu stabilisieren – vorausgesetzt, dass auch andere Staaten ähnliche Maßnahmen ergreifen würden (vgl. Pallemaerts/Williams: 2006: 43). Die EU und ihre Mitgliedstaaten ratifizierten jedoch die Klimarahmenkonvention, ohne eine eigene konkrete Klimapolitik entwickelt zu haben (vgl. Lacasta et al.: 2007: 213). So scheiterte unter anderem die 1991 von der Kommission vorgeschlagene CO₂-Steuer in einem ersten Anlauf (ebd., siehe auch Kapitel 5). Die Europäische Kommission überließ es zunächst den Mitgliedstaaten, nationale Programme zur Reduktion von CO₂-Emissionen zu entwickeln (vgl. Pallemaerts/Williams: 2006: 43). Im selben Jahr beschloss der Rat, einen Überwachungsmechanismus für CO₂-Emissionen und andere Treibhausgasemissionen zu entwickeln, der jedoch keine Harmonisierung von nationalen Gesetzeslagen beinhaltete (vgl. Pallemaerts/Williams: 2006: 43). Auf dieser Grundlage waren die Mitgliedstaaten aufgefordert, der Kommission über ihre nationalen Programme zur Reduktion von Treibhausgasemissionen zu berichten (vgl. ebd.). Das Konzept der Lastenteilung (*‚burden sharing‘*), das im Kyoto-Protokoll eine Rolle spielte, wurde zu dieser Zeit noch nicht in Erwägung gezogen (vgl. ebd.).

Nachdem die Klimarahmenkonvention 1994 in Kraft trat, konzentrierte sich die Europäische Union zunächst auf die internationalen Verhandlungen. Erst wenige Monate vor der Kyoto-Protokoll-Konferenz beschloss der Rat in seinen Vereinbarungen vom 3. März 1997 einen provisorischen Vorschlag zu Reduktionszielen der einzelnen Mitgliedstaaten und eine Auswahl möglicher ‚gemeinsamer und koordinierter Strategien und Maßnahmen‘ (*‚common and co-ordinated policies and measures‘*) (vgl. Pallemaerts/Williams: 2006: 44). Diese Berechnung von Reduktionszielen verdeutlicht jedoch auch, dass die Mitgliedstaaten bis 2010 nur zwei Drittel der Gemeinschaftsziele in den Kyoto-Protokollverhandlungen (15 Prozent der Treibhausgasemissionen der Industrieländer) erreichen würden (vgl. ebd.). Als mögliche Maßnahmen wurden eine CO₂-Steuer (*carbon/energy tax*) und Energie-Effizienzstandards vorgeschlagen (vgl. Lacasta et al.: 2007: 222). Im Protokoll wurden schließlich nur eine Reduktionsverpflichtung von acht Prozent bis 2012 und keine bindenden Ziele festgelegt (vgl. Lacasta et al.: 2007: 224).

Als Gegenleistung wurde auf Drängen der USA der Emissionshandelmechanismus als eines der Klimaschutzinstrumente in das Kyoto-Protokoll aufgenommen (vgl. Oberthür/Tänzler: 2007: 264). Die Berücksichtigung des Mechanismus im Kyoto-Protokoll war eine der Bedingungen, welche die USA mit ihrer Ratifizierung des Kyoto-Protokolls verbanden, da sie bereits mit ihrem SO₂-Emissionshandelsystem von 1990 gute Erfahrungen gemacht hatten (vgl. Pring: 2006: 189), sowohl was die Kosteneinsparungen als auch was das umweltpolitische Ziel anging (vgl. Ellerman: 2005: 84ff). Die Operationalisierung dieses Instruments wurde dagegen erst auf der Marrakesh Konferenz im Jahr 2001 festgelegt, nachdem auf der Bonner Konferenz im Juli 2001 beschlossen wurde, das Kyoto-Protokoll trotz des Ausstiegs der USA aus dem Verhandlungsprozess weiterzuführen. Im Juni 1998 wurde nach komplizierten Verhandlungen die ‚burden sharing‘⁹⁵ Vereinbarung für die Europäische Union im Protokoll festgehalten, die in der Entscheidung des Rats vom 25. April 2002 in einer EU-Gesetzgebung realisiert wurde (vgl. Pallemarts/ Williams: 2006: 44). Eine weitere Maßnahme im Herbst 1998 betraf eine freiwillige Vereinbarung zwischen der Kommission und der Vereinigung der Europäischen Autohersteller für CO₂-Reduktionen von Pkws, die in einer Empfehlung der Kommission im Februar 1999 mündete. Im April 1999 beschloss der Rat zudem in seiner Entscheidung ‚93/389/EEC‘, den Monitoring-Mechanismus für die Treibhausgasreduktion der Gemeinschaft zu stärken.

Zudem stellten Wissenschaftler im Zeitraum 1990 bis 2000 eine Reduktion von EU-Treibhausgasemissionen um 3,5 Prozent fest, was unter anderem auf Restrukturierungen von Industrien in Deutschland und Großbritannien zurückzuführen war (vgl. u.a. Andersen: 2005: 142). Im September 2001, kurz vor den Verhandlungen der COP7⁹⁶ in Marrakesh, in denen die Operationalisierung der Kyoto-Mechanismen beschlossen wurde, verabschiedete der Rat eine Direktive (2001/77/EC), welche die Mitgliedstaaten dazu verpflichtete, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den Prozentsatz an Elektrizität zu erhöhen, der von erneuerbaren Energien produziert wird.

⁹⁵ Dieser Vereinbarung zufolge trägt die gesamte EU eine Reduktionsverpflichtung von acht Prozent, kann diese Verpflichtung jedoch intern unter den Mitgliedstaaten aufteilen (vgl. u.a. Lacasta et al.: 2007: 224).

⁹⁶ Siebte Vertragstaatenkonferenz des Klimarahmenprogramms der Vereinten Nationen (*Conference of Parties*).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Wie der Überblick über klimapolitische Maßnahmen der Europäischen Union in den 1990er Jahren zeigt, wurden in den ersten Jahren nach der Entstehung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen in der Konzeption und Anwendungsweise sehr unterschiedliche Instrumente eingesetzt. Bis 2001 wird die Klimapolitik der EU daher als eine Sammlung von Anreizen, informierenden und koordinierenden Maßnahmen beschrieben, die jedoch keine wirklichen Sanktionen vorsah (vgl. Pallemarts/ Williams: 2006: 45). Im Herbst 2001, kurz vor den Marrakesh-Verhandlungen, reagierte die Kommission auf diesen Zustand und präsentierte zusammen mit der Aufforderung an den Rat, das Kyoto-Protokoll zu unterschreiben, einen Vorschlag zur Einführung eines Emissionshandelsystems in der EU, sowie eine Kommunikation zur Implementierung der ersten Phase des ‚*European Climate Change Programme*‘, ECCP. Dieses Programm war im Jahr 2000 von der Kommission etabliert worden, um in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, der Industrie und Nichtregierungsorganisationen ‚gemeinsame und koordinierte‘ (*common and coordinated*) Maßnahmen gegen den Klimawandel zu entwickeln. Zudem hatte die Kommission durch die Generaldirektion Energie und Verkehr im Jahr 2001 eine Studie vorgelegt, aus der erstmals konkrete Kosten für die Reduktion der CO₂-Emissionen um acht Prozent in der EU hervorgingen (Andersen: 2005: 138).

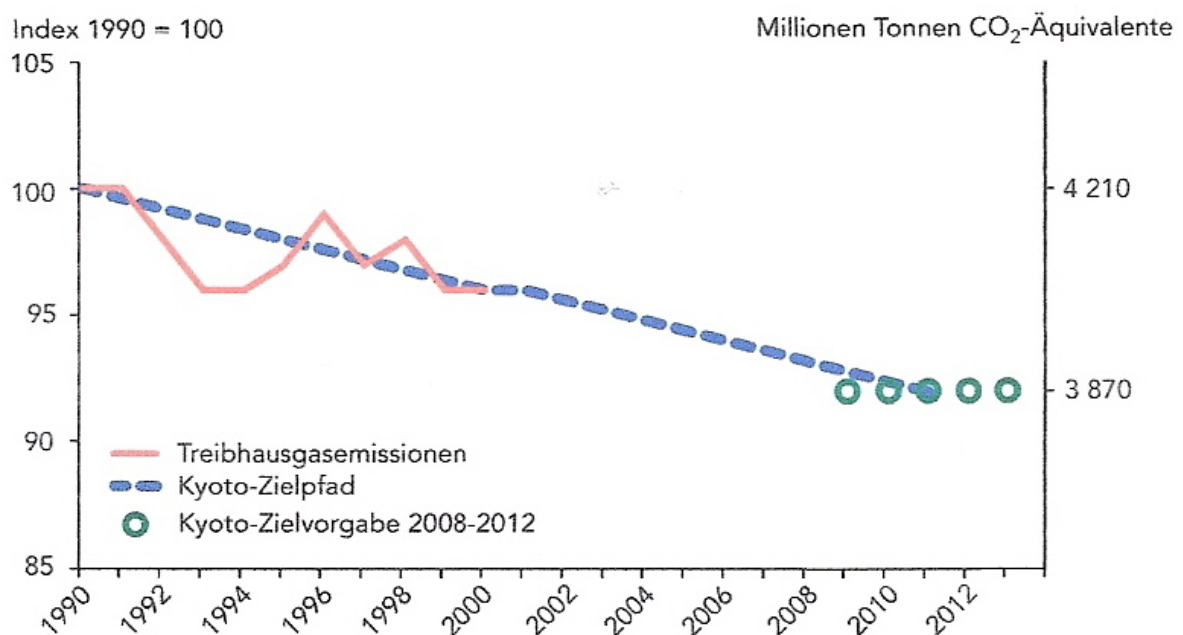
Im April 2002 verstärkte der Rat der Umweltminister schließlich seine Arbeit zu internen Maßnahmen zur Reduktion von CO₂-Emissionen mit Hinblick auf die bevorstehende Ratifizierung des Kyoto-Protokolls. Bis Ende 2002 wurden eine Reihe von Maßnahmen beschlossen (wie zum Beispiel die Richtlinie 2002/91/EC über den Energieverbrauch von Gebäuden), während andere Maßnahmen noch in der ersten Phase des *European Climate Change Programmes* geprüft wurden. Unter anderem ratifizierte die Europäische Union im Jahr 2002 das Kyoto-Protokoll und bemühte sich auf internationaler Ebene, die notwendige Mehrheit für ein Inkrafttreten des Protokolls durch einen Beitritt von Japan und Russland zusammenzubekommen.

Mit der Richtlinie 2003/87/EC wurde schließlich das Hauptinstrument der Europäischen Klimapolitik beschlossen: Die Etablierung eines Emissionshandelsystems. Bereits in dem ersten Beschluss zur Einführung eines Emissionshandelssystems durch die Kommission war eine Überarbeitung vorgesehen (COM: 2001c). Mit einem ergänzenden

Vorschlag im Jahr 2004 wurde gleichzeitig dafür gesorgt, dass die Maßnahmen des Kyoto-Protokolls in Gemeinschaftsgesetze umgesetzt wurden und Verbindungsmaßnahmen (*linking*) für die anderen Mechanismen des Kyoto-Protokolls (der *Joint Implementation* und *Clean Development Mechanismus*) geschaffen wurden. 2007 begann der *Reviewprozess* des Emissionshandelsystems unter der Leitung der Kommission, in dem die Wirkungsweise und Konzeption des Mechanismus erneut überprüft und gegebenenfalls angeglichen werden sollte (vgl. COM: 2001c).

Zur Veranschaulichung des CO₂-Ausstoßes der Europäischen Union in den 1990er Jahren im Vergleich zur Zielvorgabe des Kyoto-Protokolls dient folgende Grafik:

Abb. 17: Treibhausgasemissionen der EU im Vergleich zur Zielvorgabe für 2008 bis 2012



(Quelle: Europäische Umweltagentur: 2003: 32)

5.1.1.1 Das Konzept des Emissionshandels

Der Emissionshandel wird als Umweltinstrument der Gruppe der ‚neuen‘ Umweltpolitikinstrumente zugeordnet (*New Environmental Policy Instruments, NEPIs*). Als Politikinstrumente werden verschiedene Techniken definiert, die Regierungen nutzen um ihre

Politikziele umzusetzen (vgl. Howlett: 1991: 2). Zu den ‚neuen‘ Umweltpolitikinstrumenten werden marktbasierende Instrumente, freiwillige Vereinbarungen und Eco-Labels⁹⁷ gezählt, während ordnungsrechtliche Instrumente als ‚alte‘ Instrumente bezeichnet werden (vgl. Jordan et al.: 2003: 9ff). ‚Neue‘ Umweltinstrumente wurden seit Ende der 1980er Jahre aufgrund zunehmender Unzufriedenheit mit ordnungsrechtlichen Instrumenten verstärkt in OECD-Ländern eingesetzt (vgl. Jordan et al.: 2003: 13). Insbesondere vor dem Hintergrund des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung rückten andere Umweltpolitikinstrumente in den Vordergrund, von denen man sich versprach, dass sie sowohl ökologische, als auch wirtschaftliche und soziale Betrachtungen eines Problems vereinbaren konnten (vgl. ebd.). Marktbasierende Instrumente (*market-based instruments*, MBIs) werden laut der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) als Instrumente bezeichnet, „[that] affect estimates of costs of alternative actions open to economic agents“ (OECD: 1994: 17). Die Definition der OECD setzte somit den Schwerpunkt auf finanzielle Anreize durch marktbasierende Instrumente. Laut dieser Festlegung der OECD existieren vier Haupttypen von marktbasierenden Instrumenten: Steuern, Fördermittel, Emissionshandel und Rückerstattungs-Schemata (*deposit-refund schemes*) (vgl. OECD: 1994: 10ff). Insbesondere die Internalisierung externer Kosten, sowie die Kosteneffektivität und der Einsatz von neuen Technologien werden in der Forschung als Vorteile dieser marktbasierenden Instrumente angesehen.

Die Vorteile des Emissionshandels bestehen darin, dass der absolute Anteil an Emissionen vor der Einführung des Emissionshandels durch die Autoritäten bestimmt werden kann (vgl. Bode: 2005: 199f). Zudem kann der Emissionshandel eine kostengünstige Möglichkeit darstellen, Emissionen zu reduzieren, solange der Markt dementsprechend funktioniert (vgl. ebd.). Jeder Teilnehmer bekommt im Vorhinein eine bestimmte Anzahl an Emissionsrechten zugeteilt. Am Ende muss der Teilnehmer mindestens genauso viele Emissionsrechte besitzen, wie er Emissionen ausgestoßen hat. Ein Überschuss an Emissionsrechten aufgrund von CO₂-Einsparungsmaßnahmen kann auf dem Markt an andere Teilnehmer verkauft werden, die mehr Emissionen ausstoßen als sie Zertifikate

⁹⁷ Eco-Labels stützen sich vor allem auf den moralischen Druck auf Konsumenten, indem über Eco-Labels Informationen über den Einfluss verschiedener Produkte auf die Umwelt verbreitet werden (vgl. Jordan et al.: 2003: 11).

besitzen (u.a. Bode: 2005: 200). Das Design eines Emissionshandelssystems unterscheidet sich je nach Ausrichtung in bestimmten Komponenten. So können entweder absolute oder relative Ziele eingeführt werden. Bei absoluten Zielen ist eine feste Obergrenze festgelegt, bis wohin auf nationaler oder internationaler Ebene Emissionen ausgestoßen werden dürfen. Relative Ziele können jederzeit verändert werden und die Obergrenze von Emissionen kann nach oben verschoben werden (vgl. Bode: 2005: 200).

Ein weiterer Unterschied kann in der verbindlichen oder freiwilligen Partizipation von Emittenten liegen. Eine verbindliche Beteiligung von Emittenten garantiert aus Sicht der Volkswirtschaftler eine stärkere ökologische Effektivität, da sich in einem freiwilligen System vermutlich nur Emittenten beteiligten, die sich selbst als Verkäufer von Zertifikaten sehen (vgl. ebd.: 200f). Darüber hinaus können sich Emissionshandelssysteme in der Anzahl der beteiligten Sektoren unterscheiden, sowie bei der Einbeziehung unterschiedlicher Treibhausgase variieren. So gilt die Regel, dass eine größere Anzahl an Sektoren die absoluten Kosten senkt und die Einbeziehung vieler Gase wiederum die Effizienz erhöht. In beiden Fällen können jedoch die Transaktionskosten steigen, wenn einerseits kleine Emissionsquellen einbezogen werden und andererseits die Reduktion bestimmter Gase schwer zu verwalten ist (vgl. Bode: 2005: 201). Die Verteilung (Allokation) der Zertifikate (*allowances*) an Unternehmen kann darüber hinaus kostenlos vorgenommen oder über feste Preise vergeben werden. Die Methode der Allokationen kann wiederum einerseits auf der Basis von historischen Emissionen zum Beispiel von 1990 (*grandfathering*) basieren oder durch benchmarking⁹⁸ geschehen. Eine weitere Möglichkeit, die Zuteilung von Emissionsrechten zu gestalten, stellt die Auktion (*auktioning*) dar. Hierbei werden Zertifikate meistbietend versteigert (vgl. Bode: 2005). Das jeweilige Design eines Emissionshandelssystems prägt demnach ganz entscheidend die konzeptionelle Ausrichtung eines solchen Handelssystems.

Im nächsten Schritt folgt die Darstellung des Aufbaus der Europäischen Kommission als Organisation innerhalb der Europäischen Union. Zudem wird überprüft, ob die

⁹⁸ Ein Benchmark ist ein für eine Anlagenkategorie spezifischer Emissionswert, der in der Form von Emission pro Output berechnet wird und sich an einem Durchschnitt oder dem Stand der Technik der jeweiligen Kategorie orientiert. <http://www.co2-handel.de/lexikon-29.html> (zugegriffen am 19.03.2008). Zu der Methode von Allokationen siehe Definition im CO₂-Handel Lexikon auf www.co2-handel.de/lexikon.html.

Kommission als supranationale Organisationen nach der in dieser Studie verwendeten Definition gelten kann.

5.2 Die Kommission als supranationale Organisation

Die Europäische Kommission gilt als die wahrscheinlich komplexeste Organisation der Europäischen Union. Ihr kommt in vielen Bereichen der Gesetzgebung und Implementierung als Agendasetter, Konsensbilder, Manager und formaler Initiator von Gesetzen eine tragende Rolle zu (vgl. auch Weale et al: 2000: 87). Darüber hinaus übt die Kommission eine repräsentative Rolle als EU-Vertreter in einigen internationalen Organisationen aus und sie erfüllt eine normative Rolle als Hüterin der EU-Verträge, indem sie die Einhaltung des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts überwacht (vgl. Knill: 2003).

Zudem besitzt die Kommission das alleinige Recht zur legislativen Initiative. Ohne einen Vorschlag der Kommission kann der Ministerrat (mit wenigen Ausnahmen) keine Gesetzesgrundlagen beschließen. Jedoch können in der Praxis sowohl das Europäische Parlament als auch der Ministerrat die Kommission auffordern, entsprechende Vorschläge auszuarbeiten und in den Gesetzgebungsprozess einzubringen (vgl. Knill: 2003). Für eine Analyse der internen Prozesse der Kommission bei der Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie als Fallstudie muss daher berücksichtigt werden, ob die Initiative für die Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie von der Europäischen Kommission ausging, oder ob das Europäische Parlament oder der Ministerrat die Kommission dazu aufgefordert haben.

Aufgrund des Drei-Säulen-Modells der Europäischen Union bis zum Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags⁹⁹ variieren die Entscheidungsrechte der Europäischen Kommissi-

⁹⁹ Das von 1993 bis 2009 bestehende Drei-Säulen-Modell der Europäischen Union im Rahmen des Vertrags von Maastricht bestand aus der ersten Säule Europäische Gemeinschaft (EG), der zweiten Säule Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik (GASP) und der dritten Säule Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (ZJI) und polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS). Durch den Vertrag von Lissabon erhält die Europäische Union eine eigene Rechtspersönlichkeit, so dass die EG aufgelöst und die meisten Bereiche in die Europäische Union überführt werden konnten. Lediglich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik behält einen Sonderstatus innerhalb der EU (http://europa.eu/lisbon_treaty/index_de.htm, Zugriff am 07.02.2010).

on im Untersuchungszeitraum dieser Studie in den unterschiedlichen Politikbereichen beträchtlich. In der Wettbewerbspolitik überwacht die Kommission die Einhaltung der Regeln selbst, während in anderen Bereichen wie der Umweltpolitik das Initiativrecht für Gesetzesvorschläge bei der Kommission liegt und die Beschließung der Gesetzesvorschläge bei dem EU-Parlament und dem jeweiligen Ministerrat liegt (Wallace: 2000: 12). In diesen Politikbereichen findet die Überwachung der Gesetze in Einklang mit den Mitgliedstaaten ab. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ist die Europäische Kommission wiederum eher passiver Beobachter der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten (vgl auch Wallace: ebd.).

Die heutige Kommission geht auf die Vereinigung der drei Kommissionen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG, heute EURATOM) im Jahr 1967 zurück (vgl. Balint et al.: 2007: 45). Als Vorbild der ‚High Authority‘, der früheren Kommission, gelten internationale Verwaltungen, wie das Sekretariat der Vereinten Nationen (vgl. Hooghe/Nugent: 2006: 150). Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben vielfältige Hoheitsrechte an die Kommission abgetreten – dazu zählt insbesondere das Initiativrecht, um neue Gesetzesvorschläge auf den Weg zu bringen (vgl. Knill: 2003). Somit besitzt die Europäische Kommission im Vergleich zu dem Ministerrat eine hohe Supranationalität (siehe Definition im Abschnitt 2.1.1), der als intergouvermentale Einrichtung gelten kann, da sich dort die jeweiligen Fachminister der Mitgliedstaaten versammeln.

Die Beziehung der Kommission mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament gilt von jeher als sehr komplex (vgl. Edwards: 2006: 11). Insbesondere in dem Vertrag von Maastricht und dem Amsterdamer Vertrag wurden die Kompetenzen der Kommission ausgeweitet: So wurde vor allem die Rolle des Kommissionspräsidenten gestärkt (Amsterdamer Vertrag 1999, Artikel 217 des EG-Vertrags). Darüber hinaus erhöht sich die Chance einer Billigung des Vorschlags durch den Ministerrat, wenn die Mitgliedstaaten vor der eigentlichen Politikformulierung informiert werden (vgl. Hrbek: 1996: 181). Gerade im Politikfeld ‚Umwelt‘ hat die Kommission in starkem Maße von ihrem Initiativrecht Gebrauch gemacht (vgl. Knill: 2003; Weale: 2000). Dennoch lässt

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

sich über die Zeit eine stärkere Einflussnahme durch Aufforderungen des Ministerrates, sowie informelle Aktivitäten der Mitgliedstaaten feststellen (vgl. Knill: 2003: 90). Insbesondere kleine Mitgliedsstaaten verfolgen eine Tradition, in der die Kommission als Verteidiger der Interessen kleiner Staaten gesehen wird, aber auch die repräsentative Rolle der Kommission wurde immer wieder direkt von den Mitgliedstaaten in Frage gestellt (vgl. Knill: 2003).

Daher wird die Europäische Union in den Vereinten Nationen durch das ‚*mixed competence*‘ Prinzip vertreten, indem sowohl die Kommission, als auch die Ratspräsidentschaft vertreten sind (Interview Nr. 2)¹⁰⁰. In den WTO-Verhandlungen (*World Trade Organisation*) tritt die Kommission dagegen als alleiniger Verhandlungspartner auf (u.a. Edwards: 2006: 16).

Die Exekutivaufgaben der Kommission betreffen die Voraussetzungen für die Durchführung gemeinschaftlicher Rechtsakte, die durch die Mitwirkung bestimmter Ausschüsse erfolgt. Bei diesem Komitologie-Verfahren beraten und kontrollieren über dreißig solcher Ausschüsse die Kommission im Bereich der Umweltpolitik (Weale et al.: 2000: 90). Diese Komitees setzen sich meist aus national entsandten Experten zusammen. Die Kontrollaufgaben der Kommission beinhalten wiederum die Implementierung europäischer Politiken in das nationale Recht (vgl. ebd.).

Die europäische Politikagenda wird jedoch aufgrund der Vernetzung einer großen Anzahl an Institutionen, Agencies und verschiedenen Ebenen des Regierens nicht nur von den Europäischen Institutionen geprägt (vgl. Weale et al.: 2000: 115). Insbesondere die Berücksichtigung organisierter Interessen bei dem internen Entscheidungsprozess der Kommission ist bekannt (vgl. Mazey/Richardson: 1993; 2005). In Form von ‚*advisory committees*‘ können sowohl Nichtregierungsorganisationen als auch Wirtschaftsvertreter beratend auf die Kommission einwirken. Welche Themen ihren Weg auf die politische Agenda der EU finden, hängt unter anderem auch davon ab, *wie* dieses Thema ‚gerahmt‘ wird (vgl. Princen: 2007: 23). Als formaler Initiator hat die Kommission aber

¹⁰⁰ Interview Nr. 2: ehemaliger Kommissionsmitarbeiter der Generaldirektion Umwelt, Brüssel, 30.03.2007, zitiert als Interview Nr. 2.

zunächst die Möglichkeit, ihre eigene Politikagenda durchzusetzen. Für den weiteren Verlauf der Analyse ist es daher, wie bereits in Abschnitt 3.6.2 erwähnt, wichtig, die Einflussmöglichkeiten verschiedener Stakeholdergruppen auf die Entscheidungen der Kommission, respektive ihre Generaldirektionen zu untersuchen und ihre Einstellung zu einem Emissionshandelsmechanismus auf EU-Ebene herauszuarbeiten.

Historisch gesehen war die Umweltpolitik laut Weale et al. (2000) nicht unbedingt eine Priorität der Kommission, die ihre Ziele in der ökonomischen Integration sah. Dies hat sich jedoch mit der Entstehung einer Klimapolitik in den letzten Jahren der Delors Präsidentschaft geändert, wie die zunehmende Anzahl an Umweltschutzmaßnahmen in den 1990er Jahren zeigt (siehe Abschnitt 4.1.1).

5.2.1 Der Aufbau der Kommission

Die Komplexität der Europäischen Kommission lässt sich an zwei Komponenten feststellen: Sie kann sowohl durch eine ‚politische‘ als auch eine ‚administrative‘ Ausrichtung charakterisiert werden. Da sich die Fallstudie dieser Untersuchung auf die Entwicklung eines Gesetzesvorschlags zum Emissionshandel konzentriert, liegt der Schwerpunkt der Untersuchung auf der Entwicklung von Politikvorschlägen (Politikformulierung). Der Prozess der Politikformulierung in der Kommission lässt sich in sechs Phasen einteilen: die Initiierungsphase¹⁰¹, die Formulierungsphase (*drafting*), die inter-service Konsultation, sowie die Einigung zwischen speziellen Mitgliedern des Kabinetts, zwischen den Kabinettschefs (*Chefs de Cabinet*) und schließlich dem Kolleg der Kommissare (vgl. Spence: 2006: 146). In der Phase der Politikformulierung sprechen Beobachter der Kommission den höchsten Grad an Autonomie zu (vgl. Weale et al.: 2000: 118). Ein Vorschlag durchläuft in dieser Phase sowohl horizontale Arbeitsstrukturen als auch einen vertikalen Prozess der Konsultation, in dem alle involvierten Generaldirektionen auf die Vorlage eines Gesetzesvorschlags vorbereitet werden. Erst daran anschließend geht der Vorschlag in das Treffen der Kabinette und abschließend ins Kolleg der Kommissare.

¹⁰¹ Die Initiierungsphase umschließt die Phase des *agenda setting* durch Politikunternehmer (Definition des Problems, Finden von Lösungen, Politisierung, siehe Kapitel 3).

Entscheidungen über politische Initiativen und Vorschläge werden durch das Kollegium von derzeit 27 Kommissaren beschlossen. Der Vorsitz wird von einem Kommissionspräsidenten übernommen, der ebenso wie die anderen Kommissare von den Mitgliedsstaaten berufen wird (vgl. Spence: 2006). Die Person des Präsidenten kann maßgeblich Einfluss auf die Rolle der Kommission nehmen. Laut Nugent (1995) kann ein starker Präsident die Führungsrolle der Kommission verbessern, während ein schwacher Präsident eine gegenteilige Entwicklung hervorrufen kann. Darüber hinaus hat der Kommissionspräsident seit dem Amsterdamer Vertrag eine stärkere Einflussnahme auf die politische Agenda der Kommission (siehe auch Abschnitt 4.2) und kann sich in bestimmten Themengebieten ein Profil erarbeiten (vgl. Barnes/Barnes: 1999: 70). Formal gilt hierbei das Mehrheitsprinzip, jedoch wird in der Praxis meist ein einstimmiger Beschluss angestrebt.

Die Kommissare stehen jeweils Generaldirektionen vor. Wie in nationalen Ministerien unterstehen den Kommissaren Kabinette, die als Zwischenebene zwischen der Verwaltungsebene (den Generaldirektionen) und der politischen Ebene (dem Kommissar) wirken. Der Einfluss des Kommissars hängt entscheidend von der Arbeit dieser Kabinette ab (vgl. Spence: 2006: 60). Auch hier sind von Kommissar zu Kommissar Unterschiede in der Arbeitsweise mit den Kabinetten festzustellen, je nachdem wie eng die Zusammenarbeit zwischen dem *chef de cabinet* und dem Kommissar verläuft (vgl. ebd.: 63).

5.2.1.1 Kabinettssebene

Das System der Kabinette baut auf der französischen Administration auf, wonach jedem Minister spezielle Berater (*élite conseillers*) zur Seite stehen (vgl. Peterson: 1995: 477). Die Hauptaufgabe der Treffen von Kabinettschefs (*chefs de cabinet*) besteht darin, möglichst viele Differenzen über einen Politikvorschlag im Vorfeld auszuräumen, bevor der Vorschlag zur Abstimmung in das Kolleg der Kommissare eingebracht wird (Spence: 2006: 67). Die Beratung auf Kabinettssebene gilt somit als letzter Schritt, bevor Politikformulierungsvorschläge im Kolleg der Kommissare endgültig beschlossen werden. Die ausgearbeiteten Vorschläge werden zunächst in den Treffen der sogenannten ‚*special chefs*‘ diskutiert, wobei jeweils ein Kabinettsvertreter des jeweiligen Kommissars abgesandt wird (Spence: ebd.). Dort wird zunächst auf Ebene von Kabinettsexperten disku-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

tiert, bevor die Sitzung des Kollegs von den *chefs de cabinet* in einem weiteren Treffen vorbereitet wird. Die Treffen der ‚*special chefs*‘ gelten als Fingerzeig für die mögliche Entscheidung des Kollegs der Kommissare, da in diesen Treffen je nach Verhalten einzelner Kabinettsmitglieder nicht selten markante Kehrtwendungen in den Haltungen einzelner Generaldirektionen verzeichnet werden können (Spence: ebd.). Erst nachdem Gegenvorschläge der anderen Kabinette mit Hilfe ihrer Generaldirektionen vorgebracht und berücksichtigt wurden, geht die Entscheidung in das *Kolleg* der Kommissare zur endgültigen Abstimmung (vgl. Spence: 2006: 67).

Über die Jahre konnte eine zunehmende Bürokratisierung der Kabinette beobachtet werden (Spence: 2006). So kann der Kommissar je nach hierarchischer Ausprägung der Kabinette von seinen Generaldirektionen abgeschottet werden, während eine intensive Zusammenarbeit zwischen Kabinetten und Generaldirektionen auch dafür garantieren kann, dass der Kommissar über die Vorschläge aus den Direktionen genauestens informiert ist und diese innerhalb der Kommission gut vertreten kann (vgl. ebd.: 70).

Darüber hinaus ist die Zusammenarbeit zwischen den Generaldirektionen und den Kabinetten der Kommissare für die Durchsetzung eines Vorschlags entscheidend. Den Kommissaren stehen grundsätzlich zwei Informationsquellen zur Verfügung: Der Generaldirektor, der die Politikentwicklung vorantreibt und die Kabinettschefs, die für Entwicklungen auf der politisch-administrativen Ebene zuständig sind (vgl. Wille: 2007: 24). Eine sehr hierarchische Beziehung zwischen beiden Organen kann dazu führen, dass Vorschläge der Generaldirektionen von den eigenen Kabinetten ohne vorherige Rücksprache zurückgewiesen werden und eine gewisse Barriere zwischen dem Kommissar und seiner Generaldirektion entsteht (vgl. ebd.: 69). Zudem gab es Konstellationen, in denen Generaldirektionen mehreren Kommissaren gleichzeitig zuarbeiteten, was zu Loyalitätskonflikten und internen Differenzen führen konnte (vgl. Spence: 2006: 136). Dieser Umstand hat unter anderem zu den ‚parallelen Prozeduren‘ der Delors-Kommission geführt, in der gewisse Netzwerke und die herausgehobene Stellung der Kabinette zu einer straff organisierten hierarchischen Managementstruktur geführt haben (vgl. ebd.). Indem die Agenda der Kommission, sowie die offiziellen Verantwortlichkeitsketten durchbrochen wurden, konnte schneller als gewöhnlich auf neue Anfor-

derungen durch sogenannte ‚*task forces*‘ regiert werden, die unabhängig von einzelnen Generaldirektion gegründet wurden (vgl. ebd.).

Die Zusammenarbeit zwischen Kabinetten und Generaldirektionen unter Delors wird jedoch als besonders angespannt beschrieben: So haben die Kabinettsmitglieder der Delors-Ära wesentlich seltener den Rat von Mitgliedern der Generaldirektionen gesucht und Entscheidungen zunehmend an den Generaldirektionen vorbei getroffen (u.a. Peterson: 1995: 477). Studien aus den 1990er Jahren zeigen zudem, dass die Kommission aufgrund ihrer Prioritätensetzung hinsichtlich der Entwicklung von Politikvorschlägen auf der administrativen Seite ein ‚Managementdefizit‘ besaß (Metcalf: 1996, zit. nach Cini: 2007: 9), die insbesondere nach dem Ende der Amtszeit von Delors zu Tage traten (u.a. Spence: 2006: 150). Unter anderem durch die Kinnock-Reformen nach 1999 sollten die bürokratischen Strukturen der Generaldirektionen verbessert werden, um die Strukturen der parallelen Administrationen aufzuheben und die Kommission offener und transparenter zu gestalten (ebd.: 137; vgl. auch Cini: 2007: 9). An diesen Punkt knüpft die empirische Analyse an, die untersucht, inwieweit tatsächlich transparentere und anderen Stakeholdern gegenüber offenere Strukturen geschaffen wurden und welche Auswirkungen solche Veränderungen auf die Präferenzen der Kommissionsmitarbeiter hatten.

Für die empirische Analyse dieser Studie können daher die Verhandlungen in den Kabinetten eine Möglichkeit sein, um sogenannte Wendepunkte in den Präferenzen von den Mitarbeitern der Kommission festzustellen.

5.2.1.2 Die Generaldirektionen

Die Gesetzgebung der Gesetzesvorschläge wird in den jeweiligen zuständigen Generaldirektionen (GDs)¹⁰² vorgenommen. Die Koordination der Zusammenarbeit von Generaldirektionen wird von dem Generalsekretär der Kommission überwacht (vgl. Kassim: 2006). In der Literatur werden Generaldirektionen oft als quasi-nationale Ministerien bezeichnet, deren Rivalität untereinander vergleichbar mit der Rivalität in nationalen

¹⁰² Für ein besseres Textverständnis wird im weiteren Verlauf für die einzelnen Generaldirektionen die in der Literatur übliche Abkürzung GD verwendet.

Ministerien ist (vgl. Spence: 2006: 129). Jede Generaldirektion wird von einem Generaldirektor geleitet und ist in verschiedene Abteilungen unterteilt. Jede Abteilung besteht wiederum aus verschiedenen Referaten (*units*) (vgl. Spence: 2006). Für bestimmte Politikbereiche wurde die Position der Chefberater (*chief advisors*) eingeführt, die durch ihren quasi-unabhängigen Status direkt dem Generaldirektor oder dem Kommissar berichten können, ohne den Weg über die Referatsleiter suchen zu müssen (vgl. ebd.).

Bei der Ausarbeitung umweltpolitischer Maßnahmen liegt die Verantwortung und federführende Begleitung des Ausarbeitungsprozesses bei der GD Umwelt. Da jedoch viele Maßnahmen im Umweltpolitikbereich gleichzeitig Auswirkungen auf andere Bereiche wie Energie, Verkehr und Liberalisierung des Binnenmarktes haben, hat dies zur Folge, dass die GD Umwelt bei der Entwicklung umweltpolitischer Initiativen meist mit anderen Generaldirektionen kooperieren muss, die Aspekten des Umweltschutzes oft eine geringere politische Priorität zuweisen (vgl. Sbragia: 2000: 299; Weale et al.: 2000: 89). Trotz anhaltender Versuche, die Umweltpolitik in andere sektorale Bereiche zu integrieren, können Koordinationsprobleme zwischen den verschiedenen Generaldirektionen entstehen. Dies liegt nicht zuletzt an der Einführung von Umweltabteilungen durch wirtschaftsorientierte Generaldirektionen Anfang der 1990er, die nach eingeschliffenen Routinen und Mustern arbeiteten, ohne sich vorrangig mit der GD Umwelt zu koordinieren (vgl. Favoino/Knill/Lenschow: 2000). Diese Generaldirektionen sahen durch die Einführung von Umweltabteilungen die Möglichkeit, ihre eigenen Belange stärker in die Politik der GD Umwelt zu integrieren (vgl. Wilkinson: 1997: 162).

5.2.1.2.1 Die Generaldirektionen und ihre Interessengruppen

Darüber hinaus versuchen externe Stakeholder wie die Mitgliedstaaten, die Wirtschaft und verschiedene NRO, Einfluss auf verschiedene Generaldirektionen zu nehmen (vgl. Spence: 2006: 142). Einerseits ist die Kommission nicht immer selbst Autor neuer Vorschläge, sondern nimmt auch eine Koordinierungsfunktion gegenüber den Vorschlägen ihrer Stakeholder wahr (vgl. Diedrichs/Wessels: 2006: 223). Andererseits ermöglicht eine Zusammenarbeit mit entsprechenden Lobbygruppen für die Kommission auch die Unterstützung ihrer eigenen Arbeit (u.a. Sabatier: 1988).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Schon 1993 wurde Konsultation von der Kommission als die favorisierte Form der Zusammenarbeit mit organisierten Interessenvertretern hervorgehoben.¹⁰³ Insbesondere, nachdem David Francis Williamson 1987 Generalsekretär der Europäischen Kommission wurde, unternahm die Kommission eine vermehrte Anstrengung, um flexiblere Strukturen und Prozeduren einzuführen (vgl. Stevens/Stevens: 2006: 455). Insbesondere nach dem Rücktritt der gesamten Santer-Kommission im Jahr 1999 aufgrund von Vorwürfen der Korruption und Vetternwirtschaft, versuchte die Kommission, ihre Organisationsideologie von Offenheit und Konsultation auch nach außen zu transportieren (vgl. White Paper COM (2000) 2000 final/2 ‚*Reforming the Commission*‘, auch die Kinnock Reformen¹⁰⁴) und für Konsultationsprozesse standardisierte Verfahren vorzuschlagen (COM: 2002).

Lange Zeit dominierte in der Verwaltungskultur der Europäischen Kommission das Weltbild der ‚Technokratie‘, das sich insbesondere auf „Effizienz, Expertise, Eliten und die funktionelle Vermittlung von Interessen“ (Cini: 2007: 8) konzentriert. Bis in die frühen 1990er Jahre spielten Normen wie „Verantwortlichkeit, Offenheit und Repräsentation einer Organisation“ eher eine untergeordnete Rolle, was laut Cini auch auf die Dominanz französischer Administrationstraditionen und die lange Amtszeit des einflussreichen französischen Generalsekretärs der Europäischen Kommission, Emile Noël, zurückzuführen ist (vgl. Cini: 2007: 8; auch Kassim: 2006). So orientierte sich insbesondere der Aufbau der Kabinette und der Generaldirektionen lange Zeit an dem französischen Modell öffentlicher Verwaltung (vgl. Spence/Stevens: 2006: 175). Zudem charakterisierten Wissenschaftler die Verwaltungskultur der Kommission bis Anfang der 1990er Jahre als resistent gegenüber Reformen, da verschiedene Reformversuche in den 1960er und 1970er Jahren scheiterten (vgl. Cini: 2007: 8f). Dennoch stellten Studien fest, dass es einige generelle Aspekte gab, die in der Verwaltungskultur der Kommission in ihrer Gesamtheit in den letzten Jahren bewusst verankert werden sollten, wie

¹⁰³ In einer Rede bei einem Roundtable-Meeting mit Interessengruppen machte der damalige Generalsekretär der Kommission, Williamson, deutlich, dass Konsultationen wichtig seien, um Gesetzesvorschläge praktikabel zu machen (vgl. Mazey/Richardson: 2006: 285).

¹⁰⁴ Neil Kinnock wurde 1999 von Kommissionspräsident Prodi als Vize-Präsident und Kommissar für die Administrative Reform berufen und legte im Jahr 2000 ein Weißbuch für Reformen vor.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

zum Beispiel die Norm der ‚Konsultation‘, sowie formelle und informelle Verhaltensregeln, wie Stakeholder konsultiert werden sollten (vgl. Mazey/Richardson: 2006: 286).

So führte die Kommission verschiedene Maßnahmen ein, die Offenheit in Konsultationsprozessen gewährleisten sollten (unter anderem die stärkere Nutzung der konsultativen Grünbücher, sowie die stärkere Einführung von Umfragen und Foren) (vgl. Mazey/Richardson: 2006: 287ff). Die Strategien der Kommission, Normen wie Offenheit und Konsultation stärker zu verankern, wurden als Versuch bewertet, ihre eigene Organisationsideologie zu verändern (vgl. Mazey/Richardson: 2006: 280). In der frühen Phase einer Politikformulierung verwenden die Generaldirektionen laut Mazey und Richardson (2006: 289) dabei meist offene und inklusive Strukturen in Form von Konferenzen und offenen Foren. In späteren Phasen bevorzugt die Kommission eher informelle oder formelle Berater, die in Komitees oder Arbeitsgruppen an Konsultationen teilnehmen (vgl. ebd.: 289).

Für die Analyse eines möglichen Präferenzwandels einer supranationalen komplexen Organisation und ihrer Mitarbeiter ist daher auch die Berücksichtigung von verschiedenen Interessengruppen und ihrer Haltung gegenüber einem Emissionshandel entscheidend. Zudem muss an dieser Stelle in der empirischen Analyse überprüft werden, inwieweit eine offenerere und flexiblere Verwaltungskultur gegenüber Stakeholdern ihre Haltung und damit auch die Haltung der ihnen nahestehenden Generaldirektionen zugunsten einer Einführung des Emissionshandels beeinflusst haben könnte.

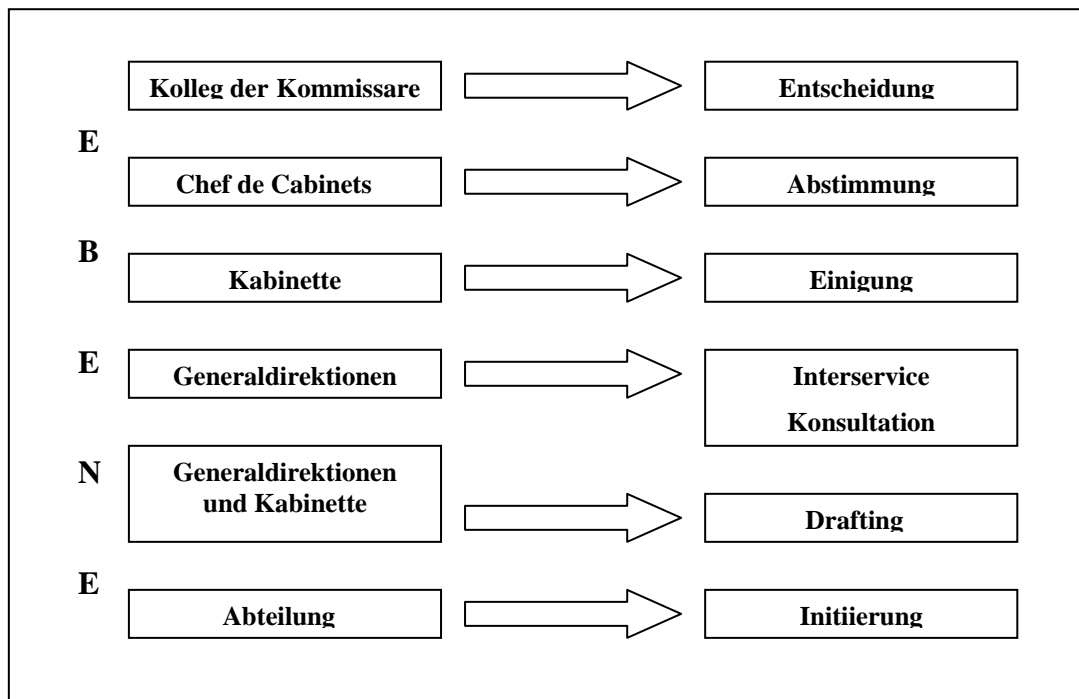
Bis heute besitzt dennoch jede Generaldirektion ihren eigenen Ansatz, in welcher Form sie mit Stakeholdern zusammenarbeitet (vgl. Mazey Richardson: 2006: 283), die sich auch in unterschiedlichen Verwaltungskulturen der einzelnen Generaldirektionen niederschlagen (vgl. ebd.: 286). Zudem nehmen die Generaldirektionen traditionell unterschiedlich starke Positionen in der Kommission ein. Einige Generaldirektionen agieren aufgrund größerer personeller und finanzieller Ressourcen unabhängiger als andere und besitzen die Fähigkeit, Einsprüche anderer Generaldirektionen abzuwehren (vgl. Spence: 2006: 148). Um die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Generaldirektionen einerseits und den unterschiedlichen Stakeholdern andererseits zu reformieren, wurden

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

seit dem Ende der 1990er Jahre verstärkt Reformen angestrebt. Jedoch wurden administrative Probleme in der Kommission bisher eher benannt, als tatsächlich gelöst (vgl. Spence: 2006: 143). Insbesondere unterschiedliche administrative Stile oder auch unterschiedliche Verwaltungskulturen der Generaldirektionen führen zu Konflikten bei der Bearbeitung von Politikvorschlägen bis hin zu Umsetzung dieser Vorschläge unter Aufsicht der beteiligten Generaldirektionen (vgl. ebd.). Während eines Konsultationsprozesses der führenden Generaldirektion mit anderen Generaldirektionen kann es zu einer Opposition von Vorschlägen kommen, da die Generaldirektionen ihre eigenen Politikagenden zu berücksichtigen haben und oft unterschiedliche Interessen und Werte vertreten (vgl. Weale et al.: 2000). Auch hier muss ein Schwerpunkt der Analyse auf einer möglichen Vereinbarkeit der unterschiedlichen Subkulturen gelegt werden: Eine veränderte Verwaltungskultur der einen Generaldirektion muss demnach in entscheidenden Punkten anschlussfähig an die Verwaltungskultur anderer Generaldirektionen sein, wenn sie die Generaldirektionen von der Wichtigkeit eines neuen, innovativen Gesetzesvorschlags überzeugen will (hierzu bereits ausführlich Abschnitt 3.6.2)

Die bisherigen Ausführungen zu dem Aufbau und den Phasen von Entscheidungsprozessen in der Kommission zeigen (vgl. auch Abbildung 18), dass die Europäische Kommission eindeutig als supranationale Organisation zu klassifizieren ist, da sie eine hohe Supranationalität besitzt und zudem durch ihren internen Aufbau als Bürokratie nach Webers Kriterien der Hierarchie, Kontinuität, Unpersönlichkeit und Expertise klassifiziert werden kann, auch wenn sie politische Entscheidungsstrukturen aufweist, die klassische Bürokratien nicht besitzen. Insbesondere die stark hierarchisch geprägten Strukturen der Kabinette, sowie die Wertlegung auf Experten sowohl in den Generaldirektionen als auch den Kabinetten zeigen, dass hier Strukturen vorliegen, die einer Bürokratie zugeordnet werden können. Zudem ist die Kommission als solches auf Kontinuität angelegt und weist als bürokratische Organisation auch eine gewisse Unpersönlichkeit auf. Die folgende Abbildung verdeutlicht die Phasen der Politikformulierung innerhalb der Kommission, die im Fokus dieser Studie liegen.

Abb. 18: Politikformulierungsphase in der EU-Kommission



Festzuhalten bleibt, dass sich die Annahme, die Kommission besitze eine übergeordnete Verwaltungskultur mit ausgeprägten Subkulturen in den einzelnen Generaldirektionen, nach der Analyse der relevanten Literatur bestätigen lässt. Mehrere Autoren (u.a. Cini: 2004, 2007; Spence: 2006) haben auf die sehr differenzierten Verwaltungskulturen in einzelnen Generaldirektionen hingewiesen, deren Aufeinandertreffen bei der Ausarbeitung von Politikformulierung in der Kommission zu Konflikten führen kann.

Im folgenden Kapitel wird die Ausgangsposition der Generaldirektion Umwelt vor Beginn der Entwicklung eines EU-weiten Emissionshandelssystems dargelegt und die Besonderheit ihrer eigenen Verwaltungskultur gegenüber anderen Generaldirektionen herausgearbeitet. Diese Vorgehensweise dient einem Vergleich zwischen der Ausgangsposition und der Endposition der Generaldirektion Umwelt bei der Beschließung des Emissionshandelsinstruments innerhalb der Kommission, um eine mögliche Veränderung der Verwaltungskultur in der Generaldirektion Umwelt und ihren Einfluss auf den Präferenzwandel der Kommissionsmitarbeiter festzustellen.

6 Die Generaldirektion Umwelt und ihre Verwaltungskultur

In diesem Kapitel wird die Ausgangsposition der Kommission und ihrer verschiedenen Dienststellen gegenüber marktwirtschaftlichen Mechanismen bis zur Kyoto-Konferenz 1997 dargestellt. Das Kapitel beleuchtet dabei sowohl die Zeit vor der Etablierung einer Klimapolitik in der EU-Kommission im Jahr 1992 als auch die Zeit von 1992 bis zur Kyoto-Konferenz der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen im Jahr 1997. Die Kyoto-Konferenz wird in vielen der geführten Interviews mit Mitarbeitern der Kommission sowie in der Literatur, die sich mit dem Emissionshandel beschäftigt, als erster Wendepunkt im Verhalten der Kommission beschrieben. Von allen drei Variablen werden Bestandsaufnahmen gemacht und ihre Ausgangsposition für die empirische Analyse festgestellt. Dafür werden innerhalb des Beobachtungspunkts entscheidende Politikformulierungsprozesse der Generaldirektion Umwelt analysiert, um ihre Verwaltungskultur und diejenigen der anderen Generaldirektionen charakterisieren zu können.

Schon zu Beginn der 1990er Jahre haben verschiedene Studien die Kommission als extrem sektoralisierte und fragmentierte Organisation charakterisiert, deren Generaldirektionen einen weitestgehend eigenen administrativen Stil entwickelt haben (vgl. u.a. Mazey/Richardson: 1993: 121). Diese Studie geht im Einklang mit Spence (1997) von der Annahme aus, dass sich im Laufe der Jahre verschiedene Verwaltungskulturen in den einzelnen Generaldirektionen etabliert haben, die sich je nach Offenheit gegenüber Stakeholdern, der Flexibilität in den internen Arbeitsstrukturen und der Verankerung bestimmter Weltbilder unterscheiden. Daher wird in diesem Kapitel der Charakter der Generaldirektion Umwelt (GD Umwelt) im Unterschied zu den wirtschaftsorientierten Generaldirektionen vor der Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie dargestellt.

6.1 Die Generaldirektion Umwelt

Die GD Umwelt besitzt eine besondere Position in der Kommission. Lange Zeit hatte sie den Ruf einer ‚Wissenschafts‘-Generaldirektion, die in der Bekämpfung von Umweltverschmutzung sehr vehemente und extreme politische Ziele vertrat (vgl. Weale et al.: 2000: 89). Cini führt diesen Zustand darauf zurück, dass bei der Gründung der Umwelt-Generaldirektion, nicht wie sonst üblich, Personal aus anderen Generaldirektionen

eingestellt wurde, sondern Umweltschützer rekrutiert wurden (vgl. Cini:1997: 78). Ein Merkmal der GD Umwelt war lange Zeit, dass ihre Mitarbeiter von der Notwendigkeit des Umweltschutzes sowohl persönlich als auch beruflich überzeugt waren (vgl. Mazey/Richardson: 2005: 137; Peterson: 1995: 482). Die Mitarbeiter der GD Umwelt besaßen daher von Beginn an ein hohes Verantwortungsbewusstsein gegenüber dem Politikfeld ‚Umwelt‘. Trotz dieser starken Identifikation der Mitarbeiter mit der Arbeit der Generaldirektion besaß die GD Umwelt zu dieser Zeit das Image, ineffiziente und nicht bearbeitbare Vorschläge vorzulegen (vgl. u.a. Weale et al.: 2000: 121; Cini: 1997). Zudem hatte die Arbeitsweise der GD Umwelt laut der Beobachtung anderer Generaldirektionen den Anschein, Vorschläge hinter verschlossenen Türen zu entwickeln und aufgrund mangelnder Kooperation mit Stakeholdern oft unrealistische oder sogar utopische Vorschläge vorzulegen, die sich ausschließlich an dem Weltbild der klassischen Umweltpolitik orientierten (vgl. Cini: 1997: 79, 81) und die Effektivität von Politikinstrumenten unbeachtet ließen. So wurde dem Personal der GD Umwelt¹⁰⁵ vorgeworfen, nicht in der realen Welt zu leben, Sachverhalte zu simplifizieren (vgl. Weale et al.: 2000: 121) und ein vereinfachtes Bild der Wirklichkeit wiederzugeben.

Zudem wurde die Umweltpolitik der Kommission in der Außenwahrnehmung von anderen Generaldirektionen, den Mitgliedstaaten und Interessenvertretern aus der Wirtschaft und dem Umweltschutz oft getrennt von der Gesamtausrichtung der Kommission wahrgenommen. Dies liegt unter anderem an der Hauptorientierung der Kommission hinsichtlich einer ökonomischen Integration (vgl. ebd.: 121), weshalb ökonomische Weltbilder wie ‚Aufbau eines Binnenmarktes‘ und ‚Wettbewerbsfähigkeit‘¹⁰⁶ im Vordergrund standen (vgl. ebd.: 120f), wie die Politikvorschläge und Stellungnahmen dieser Zeit zeigen.¹⁰⁷ Dieser Zustand führte dazu, dass die GD Umwelt aus historischer Perspektive eine schwache Position innerhalb der Kommission einnahm (vgl. Cini:

¹⁰⁵ Damals Generaldirektion XI, zuständig für Umwelt, Nuklearsicherheit und Schutz der Zivilbevölkerung. Unter Kommissionspräsident Prodi (1999-2004) wurden die Generaldirektionen neu zugeschnitten und nach ihrem Tätigkeitsfeld genannt. Aus der Generaldirektion XI wurde daher die Generaldirektion Umwelt (ENV). Um Verwirrungen zu vermeiden und um dennoch den Umstrukturierungen der Generaldirektionen gerecht zu werden, werde ich daher durchgehend die ab 1999 eingeführten Namen der Generaldirektionen beibehalten und einmalig in Klammern die römischen Zahlen der jeweiligen Generaldirektionen verwenden.

¹⁰⁶ Beide Weltbilder bilden eine Unterkategorie des Weltbildes der Liberalisierung.

¹⁰⁷ u.a. in dem vierten Umweltaktionsrahmenprogramm der Kommission verankert.

1997: 81; Knill: 2003; Interview Nr. 11¹⁰⁸) und im Vergleich zu anderen Generaldirektionen mit geringen personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet war. Dies ist laut Knill ein Grund für ein bisheriges Scheitern von Reformversuchen in der EU-Umweltpolitik gewesen (Knill: 2003). Die Zusammenarbeit stellte sich aus Sicht anderer Generaldirektionen insofern als problematisch heraus, als dass Mitarbeiter der GD Umwelt vorab nur selten andere Generaldirektionen konsultierten, dann einen sehr anspruchsvollen Vorschlag vorlegten und sich wunderten, wenn sich die Umsetzung eines solchen Vorschlags als schwierig erwies (vgl. Peterson: 1995: 482). Die Generaldirektion Umwelt war wiederum bemüht, diese schwache Position durch Allianzbildung mit Interessenvertretern des Umweltschutzes auf nationaler und lokaler Ebene auszugleichen (vgl. Wynne: 1993: 107; Mazey/Richardson: 1993). Diese Allianzbildung mit Umweltvertretern wurde von den wirtschaftsorientierten Generaldirektionen und Industriestakeholdern insbesondere Anfang der 1990er Jahre als intransparentes und selektierendes Verhalten interpretiert (Peterson: 1995: 482f).

Diese Problematik war auch ausschlaggebend für die Neuorientierung der Umweltpolitik im fünften Aktionsrahmenprogramm. Durch die Verankerung von Weltbildern wie ‚geteilte Verantwortung‘ (*shared responsibility*) und ‚Integration‘¹⁰⁹ wollte die GD Umwelt eine neue Vorgehensweise bei der Entwicklung von Politikvorschlägen ermöglichen (vgl. Cini: 1997: 79). Um die Integration von Umweltbelangen in andere Sektoren zu gewährleisten, wurde das Weltbild der ‚Nachhaltigkeit‘ im fünften Umweltrahmenaktionsprogramm (1992-2000) der Kommission etabliert (vgl. Rittberger/Richardson: 2003: 577): „The long-term success of the Internal Market will be dependent upon the relative contributions of the industrial, energy, regional development and the agricultural policies and the ability of the transport policy literally to deliver goods. All of these policies are interdependent; the ultimate limiting factor for continued efficiency and growth as they interface with one another is the tolerance level of the natural environment“ (COM: 1993: 24). Diese Aussage im fünften Umweltaktionsrah-

¹⁰⁸ Interview Nr. 11: ehemalige Mitarbeiterin von CAN Europe, Bonn, 23.02.2007, zitiert als Interview Nr. 11.

¹⁰⁹ Beide Weltbilder bilden eine Unterkategorie des Weltbildes ‚Supranationale Integration‘, wonach Probleme auf einem hohen institutionellen Niveau gelöst werden sollen, wobei verpflichtendes Gemeinschaftsrecht bevorzugt wird sowie Gemeinschaft und Solidarität durch eine multinationale politische Ordnung garantiert werden soll (vgl. Jachtenfuchs: 1996: 442).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

menprogramm verdeutlicht, dass die Kommission das Weltbild der nachhaltigen Entwicklung gegenüber anderen Weltbildern favorisierte, da es die Interdependenz von Ökonomie und Ökologie beinhaltete.

Das Programm sollte eine Reform des umweltpolitischen Ansatzes der GD Umwelt widerspiegeln und die Entwicklung einer effektiveren Umweltpolitik ermöglichen (vgl. Sbragia: 2000: 311). Da die Verwaltungskultur der GD Umwelt von anderen Generaldirektionen als sehr ineffektiv wahrgenommen wurde, gab es unter dem Umweltkommissar Carlo Ripa di Meana aus Italien erste größere Bestrebungen, die zugrunde liegende Kultur der GD Umwelt zu verändern. Unter der Führung seines Generaldirektors Laurens-Jan Brinkhorst wurde der Versuch unternommen, die Generaldirektion in eine Direktion abzuwandeln, die sich dem ‚mainstream‘ der anderen Generaldirektionen anpasste (vgl. Weale et al.: 2000: 89). Aufgrund ihrer schwachen Position innerhalb der Kommission sahen die verantwortlichen Politikunternehmer in der Generaldirektion die Notwendigkeit, das Image der Generaldirektion dahingehend zu verändern, dass Allianzen mit anderen GDs eher möglich wurden.

Erst Anfang der 1990er Jahre gab es demnach Initiativen in der GD Umwelt, um das Image der Generaldirektion positiver zu gestalten. Seit dem Aufbau der Generaldirektion im Jahr 1973 gilt Carlo Ripa di Meana als der erste Umweltkommissar, der innerhalb der Kommission eine Sonderstellung einnahm (vgl. ebd.). Obwohl ihm 1989 sein Portfolio von Kommissionspräsident Delors vorgegeben wurde, versuchte di Meana, sich durch eigene Aktionen zu profilieren (vgl. Barnes/Barnes: 1999: 80). So bemühte sich di Meana darum, die Führung der Europäischen Union im Umweltschutz auf internationaler Ebene anzustreben (Jachtenfuchs/Huber: 1993: 43). Dennoch galt er aufgrund seines sehr forcierenden und die Öffentlichkeit nutzenden Politikstils als umstritten (ebd.) Carlo Ripa di Meana selbst war überzeugt von der Notwendigkeit eines wirkungsvollen Umweltschutzes (vgl. auch Weale et al.: 2000: 87). Seine persönliche Einstellung zu einer europäischen Umweltpolitik traf mit einem starken Anstieg der öffentlichen Wahrnehmung hinsichtlich von Umweltverschmutzungen in Europa während seiner Amtszeit zusammen (vgl. Jachtenfuchs/Huber: 1993: 43). Unter seiner Führung wurde auch der erste Entwurf der CO₂-Steuer entwickelt (vgl. Barnes/Barnes: 1999).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Trotz der Meinas Bestrebungen, das Image der Europäischen Umweltpolitik auf internationaler Ebene zu verbessern, muss die Verwaltungskultur der GD Umwelt noch bis Anfang der 1990er Jahre als geschlossen und eher inflexibel bezeichnet werden, da Politikvorschläge autark entwickelt und Stakeholder aus der Wirtschaft, sowie andere wirtschaftsorientierte Generaldirektionen selten im Vorhinein konsultiert wurden. NPM-Prinzipien wie Transparenz, Partizipation und Fairness sowie Effizienz und Effektivität von Politikvorschlägen waren zu diesem Zeitpunkt in der Verwaltungskultur der GD Umwelt nicht verankert, wie die Abbildung 19 zeigt. Auch von anderen Generaldirektionen wurde die GD Umwelt als intransparent und ineffektiv wahrgenommen.

Abb. 19: Grad der Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur Anfang der 1990er Jahre

	ideationell		prozedural		Grad der Offenheit und Flexibilität insgesamt
	verankert	nicht verankert	verankert	nicht verankert	
<i>Transparenz</i>		x		x	null
<i>Partizipation</i>		x		x	
<i>Fairness</i>		x		x	
<i>Verantwortungsbewusstsein</i>	x		x		
Flexibilität					
<i>Effektivität</i>		x		x	
<i>Effizienz</i>		x		x	
<i>Dezentralisation</i>	x		x		

(eigene Darstellung)

6.2 Der Richtlinienvorschlag zur Einführung einer CO₂-Steuer

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass die GD Umwelt jahrzehntlang eine Sonderstellung in der Kommission einnahm und bis in die frühen 1990er Jahre als Außenseiter-Generaldirektion wahrgenommen wurde. Die Entwicklung einer Richtlinie zur CO₂-Steuer gilt zudem als ein sehr komplizierter Entscheidungsprozess, der zu erheblichen Konflikten zwischen unterschiedlichen Generaldirektionen führte (vgl. Peterson: 1995:

482). Laut Zito gelang es der GD Umwelt zwar, in Zusammenarbeit mit der GD Energie die CO₂-Steuer so ‚rahmen‘, dass sie innerhalb der Kommission als Symbol für eine globale Umweltführung akzeptiert wurde (vgl. Zito: 1997). Dennoch gelang es den befürwortenden Generaldirektionen nicht, die ‚Rahmung‘ der Steuer als fiskalisches Instrument durch einige Stakeholdergruppen zu verhindern, was unter den Mitgliedstaaten und den Industrieverbänden zu erheblichen Widerständen gegen die CO₂-Steuer führte (Zito: 1997: 26).

6.2.1 Die Zusammenarbeit mit anderen Generaldirektionen

Um ihrem Image als uneffiziente und idealistische Generaldirektion entgegenzuwirken, begann die GD Umwelt ab 1988, enger mit der GD Energie in den Bereichen Energieeffizienz, erneuerbare Energien und Steuern zusammenzuarbeiten. Beide Generaldirektionen waren die treibenden Kräfte bei der gemeinsamen Entwicklung eines Vorschlags für die Einführung einer CO₂-Steuer (vgl. Knill: 2003). Da sich beide Generaldirektionen sich in der Gewichtung der Besteuerung von Energie und CO₂ uneinig waren, wurde ein Kompromissvorschlag entwickelt, der eine gleiche Gewichtung bei der Besteuerung beider Komponenten vorsah (vgl. ebd.). Die Kooperation mit der GD Industrie wird dagegen zu Beginn und Mitte der 90er Jahre als sehr angespannt beschrieben. So gehörte die GD Industrie zu denjenigen Generaldirektionen, welche die CO₂-Steuer aufgrund von möglichen Wettbewerbsverzerrungen weitestgehend ablehnte (Knill: 2003). Nur unter der Bedingung, dass die Einführung einer Steuer an entsprechende Maßnahmen in anderen OECD-Ländern geknüpft wurde, stimmte die GD Industrie dem Vorschlag schließlich zu (vgl. ebd.). Während der internen Verhandlungsphase zur CO₂-Steuer gab es heftige Zusammenstöße zwischen der GD Industrie und der GD Umwelt, die unter anderem auf nicht ausreichende Konsultationen zwischen der GD Umwelt und Industrievertretern zurückzuführen ist (vgl. Peterson: 1995: 482). So gaben laut Peterson (1995: 482) Mitarbeiter der GD Umwelt zu, Industrievertreter vor der Veröffentlichung des Vorschlags nicht ausreichend genug konsultiert zu haben, was wiederum zu einem heftigen Lobbying der Industrievertreter gegen den Vorschlag führte. Aus Sicht der Industrievertreter und der GD Industrie und Unternehmen war insbesondere der übereifrige Vorschlag der Kommission sowie ihr intransparentes und selektierendes Vorgehen bei der Konsultation von Stakeholdern der Grund, dass der Vor-

schlag zur CO₂-Steuer schließlich im Jahr 1992 scheiterte (vgl. Peterson: 1995: 483). Auch ein zweiter Versuch durch die Umweltkommissarin Bjerregaard, die CO₂-Steuer umzusetzen, scheiterte Mitte der 90er Jahre unter anderem an dem harten Lobbying der Europäischen Industrie (vgl. Peterson/Bomberg: 1999: 182).

Das Scheitern der CO₂-Steuer kann daher als Beispiel dafür gelten, dass zum einen die Aktivitäten der entsprechenden Politikunternehmer nicht ausreichend genug forciert worden waren, um durch entsprechendes *agenda setting* und die Bildung von Koalitionen genügend Stakeholder von der Wichtigkeit des Vorschlags zu überzeugen. Zudem wurden entsprechende Überzeugungsversuche nicht so ‚gerahmt‘, dass die Vorschläge für die entsprechenden Stakeholder interessant und attraktiv genug erschienen, um der Steuer zuzustimmen. Zusätzlich führte die Meanas kontroverse Position sowie seine oft angespannte Beziehung zu Kommissionspräsident Delors zu seinem Rücktritt vor dem *Rio Earth Summit* im Jahr 1992, nachdem das Kolleg der Kommissare den Vorschlag zur CO₂-Steuer abgelehnt hatte (vgl. Weale et al. 2000). Als ausschlaggebend gilt zudem die politische Haltung des Kommissionspräsidenten zur europäischen Umweltpolitik. So kollidierte eine Erweiterung der Europäischen Umweltpolitik nach Delors' Ansicht mit der Ratifizierung des Maastricht-Vertrages, weshalb er der Umweltpolitik gegenüber der Etablierung eines Europäischen Binnenmarktes einen niedrigeren Stellenwert zuwies (vgl. Wynne: 1993: 105). Das von der GD Umwelt angestrebte Ziel, die Steuer als ein Instrument zu vermitteln, das Ökologie und Ökonomie auf effiziente Art und Weise verbindet, scheiterte demnach, da sich diejenigen Generaldirektionen durchsetzten, die nach wie vor die ‚alte Sichtweise‘ der Trennung von beiden Richtungen vertraten (vgl. auch Jachtenfuchs/Huber: 1993: 45).

Die Kommissionsverhandlungen zur Einführung einer CO₂-Steuer zeigen auch, dass trotz stattfindender Aktivitäten von Politikunternehmern, um andere Generaldirektionen und betroffene Stakeholder von der Wichtigkeit einer CO₂-Steuer auf europäischer Ebene zu überzeugen, das Kolleg der Kommissare den Vorschlag schließlich ablehnte. Das Scheitern der CO₂-Steuer im Jahr 1992 innerhalb der Kommission kann somit einerseits darauf zurückgeführt werden, dass die ‚Rahmung‘ der CO₂-Steuer mit dem

Weltbild der ‚internationalen Führung im Umweltschutz‘¹¹⁰ nicht überzeugend genug war, um die entsprechenden Stakeholdergruppen für sich zu gewinnen. Zudem hatte es die GD Umwelt versäumt, sich gegenüber Industrievertretern zu öffnen und sie über den Vorschlag zu einer CO₂-Steuer ausreichend zu konsultieren. Die Verwaltungskultur der GD Umwelt wurde von den Beteiligten weiterhin als intransparent und wenig offen wahrgenommen und die mögliche Einführung eines fiskalischen Instruments schreckte zudem die Beteiligten der Wirtschaft und der Mitgliedstaaten ab. 1994 scheiterte die CO₂-Steuer schließlich im Rat der Mitgliedstaaten aufgrund des sehr intensiven Lobbying von Industrievertretern (vgl. Peterson: 1995: 482; Peterson/Bomberg: 1999: 182).

6.3 Die Umweltpolitik der Generaldirektion Umwelt in den 1990ern

Im Gegensatz zu di Meana wurde den nachfolgenden Interims-Umweltkommissaren ein ruhiger, vorsichtiger Politikstil nachgesagt, unter deren Führung sich die programmatische Ausrichtung der GD Umwelt wenig änderte (vgl. Weale et al.: 2000). Dennoch unternahmen Verantwortliche in der GD Umwelt Anstrengungen, die Integration von Umweltpolitik in andere Sektoren während dieser Zeit voranzutreiben. So etablierte die Generaldirektion im Jahr 1993 eine Abteilung für Politische Koordination und Integration (vgl. Sbragia: 2000: 299) und jede der anderen Generaldirektionen ernannte einen ‚Integration Correspondent‘ (vgl. ebd.) Da die meisten der Generaldirektionen jedoch bereits ihre eigenen Abteilungen für Umweltpolitik geschaffen hatten, nutzten sie diese Möglichkeit, Einfluss auf die GD Umwelt zu nehmen (vgl. ebd., siehe auch Kapitel 5). Daraus entstand wiederum ein Druck auf die GD Umwelt, Industrie- und Wirtschaftsinteressen einzubeziehen und diese Stakeholdergruppen stärker zu konsultieren (vgl. Mazey/Richardson: 2005: 117). Zudem spiegelte sich der Ansatz der Integration von Umweltbelangen in andere Sektoren nicht zuletzt in dem Weißbuch der Kommission zu ‚Growth, Competitiveness and Employment‘ im Jahr 1993 wider. Die Einführung eines konsultativen Forums für Umweltthemen (*Environmental Consultative Forum*) im Jahr 1994 kann daher auch als Wunsch der GD Umwelt gewertet werden, einen größeren Einfluss auf die Agenda innerhalb des Netzwerks zu nehmen, in dem Umweltpolitik

¹¹⁰ Das Weltbild der ‚internationalen Führung im Umweltschutz‘ kann dem Weltbild des ‚Verwalters der Umwelt‘ (*stewardship*) zugeordnet werden, wonach Menschen die Rolle von moralischen Agenten übernehmen und eine ethische Verantwortung besitzen, das Gleichgewicht und den Fortbestand von Ökosystemen nachhaltig zu sichern (vgl. Young: 2001: 171ff).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

betrieben wurde. Andererseits spiegelt die Etablierung eines solchen Forums auch den generellen Wunsch der Kommission nach Transparenz wider (vgl. Peterson: 1995: 483). Ferner sah die Kommission in dieser Einrichtung die Möglichkeit, die Zusammenarbeit mit Industrievertretern zu verbessern (Barnes/Barnes: 1999: 177).

Der Versuch, die Verwaltungskultur der GD Umwelt gegenüber Stakeholdern offener und transparenter zu gestalten, fiel Anfang bis Mitte der 1990er Jahre mit einer generellen Strategie innerhalb der Kommission zusammen, die Kommission nach außen hin transparenter zu gestalten (u.a. Peterson: 1995: 479). Aufgrund der Ablehnung des Maastrichtvertrags durch das dänische Referendum sah die Kommission die Notwendigkeit gegeben, die europäischen Entscheidungsprozesse offener zu gestalten (vgl. ebd.). So wurde im Arbeitsprogramm der Kommission von 1994 das Ziel festgesetzt, die Konsultationsprozesse mit Stakeholdern zu systematisieren und offener gegenüber verschiedenen Stakeholdergruppen zu gestalten (vgl. ebd.). Zudem wurde festgesetzt, dass alle Dokumente der Kommission veröffentlicht werden sollten, mit Ausnahme von internen Sitzungsprotokollen und persönlichen Stellungnahmen (vgl. Peterson: 1995: 480f).

1995 übernahm Ritt Bjerregaard aus Dänemark das Amt der Umweltkommissarin. Unter dem neuen Kommissionspräsidenten Jacques Santer änderte sich auch der Führungsstil innerhalb der Kommission, so dass die Umweltkommissarin ihre eigenen Prioritäten setzen konnte (vgl. Barnes/Barnes: 1999: 81). Die Umweltkommissarin Bjerregaard hatte jedoch von Beginn an einen schweren Stand, da ihr das Parlament bereits bei ihrer Anhörung vorwarf, nicht kooperationswillig zu sein (vgl. Zito: 1997: 20f). Im Jahr 1996 entwickelte sich ein heftiger Disput zwischen der Kommissarin und dem Umweltkomitee des Europäischen Parlaments über das weitere Programm der Kommission für eine nachhaltige Umweltentwicklung, währenddessen sie sogar zum Rücktritt aufgefordert wurde (vgl. Zito: 1997: 20f). Zudem veröffentlichte sie 1995 in einer dänischen Zeitung ein Tagebuch über die Arbeit als Kommissarin, in dem sie ein unschmeichelhaftes Bild des damaligen Kommissionspräsidenten Santer (Peterson: 1999: 51) zeichnete und so die internen ‚rules of procedures‘ der Kommission verletzte. Insgesamt galt sie als

durchaus streitbare Persönlichkeit, die sich für radikale Lösungen einsetzte, sofern sie darin Vorteile für die europäische Umweltpolitik sah (vgl. Brockmann: 2003: 110).

Jacques Santer hatte vor allem interne Reformen in der Kommission auf seine Agenda gesetzt. So sollte die Verantwortung über das Finanzbudget der einzelnen Generaldirektionen dezentralisiert werden (vgl. Cini: 2007: 30). In einem zweiten Schritt ab Anfang 1999 sollten interne Entscheidungsstrukturen flexibler gestaltet werden und die Möglichkeit ‚kurzer‘ Arbeitswege geschaffen werden (Cini: ebd.). Problematisch für die Amtsführung von Jacques Santer war jedoch, dass er nur zweite Wahl nach dem belgischen Premierminister Jean-Luc Dehaene war, der von den Briten angeblich aufgrund einer zu ‚federalistischen‘ Position abgelehnt worden war (vgl. Cini: 2007: 28). Daher stieß er in der Kommission bereits zu Beginn bei den Kommissionsmitarbeitern mit seinen Reformproblemen auf Widerstände (vgl. ebd.: 31). Viele Mitarbeiter besaßen das Gefühl, das Programm der *Modernisation of Administration and Personnel 2000* (MAP) sei von der Führungsebene auferlegt worden und erwarteten mehr Mitspracherecht bei dem Inhalt des Programms (vgl. ebd.: 32). Sowohl die Position des Kommissionspräsidenten als auch die Position der Umweltkommissarin galten daher als schwierig innerhalb der Kommission.

Der Führungsstil der Umweltkommissarin Bjerregaard innerhalb ihres Kabinetts und der GD Umwelt galt aufgrund ihres skandinavischen Hintergrunds als relativ offen und heterarchisch (vgl. Brockmann: 2003: 75f). So hielt sie während ihrer Amtszeit regelmäßig sogenannte ‚*head staff meetings*‘ ab, bei denen die für den Themenbereich zuständigen Kabinettsmitglieder, der Generaldirektor, sowie die zuständigen Beamten der Generaldirektion teilnahmen, um gemeinsam strategische Entscheidungen zu treffen (vgl. Brockmann: 2003: 102). Laut Brockmann lag dies unter anderem an der Besetzung des Kabinetts der Umweltkommissarin, das fast ausschließlich aus Dänen bestand (vgl. ebd.: 103). Jedoch wurden laut Beobachtern zu dieser Zeit Konsultationen innerhalb der Kommission sowie mit externen Stakeholdern innerhalb einzelner Generaldirektionen sehr unterschiedlich gehandhabt, so dass die Ausgestaltung der Konsultationsprozesse sehr stark von einzelnen Kommissionsbeamten abhing (vgl. Brockmann: 2003: 75). Es gab offensichtlich keine allgemeine Vorgehensweise der GD Umwelt bei der Entwick-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

lung neuer Vorhaben unter der Amtszeit von Umweltkommissarin Bjerregaard, sondern Entscheidungen über Konsultationen und interne Entscheidungsprozesse wurden von Fall zu Fall getroffen (vgl. auch Brockmann 2003). Die Ausführungen zeigen, dass unter der Umweltkommissarin jedoch zumindest das Prinzip der Dezentralisation in den Arbeitsstrukturen der Generaldirektion in Vergleich zu früheren Umweltkommissaren verankert wurde.

Laut Beobachtern unternahmen einige Abteilungen der GD Umwelt den Versuch, die Begründung für Umweltpolitik auf neuen Prinzipien aufzubauen (vgl. Cini: 1997: 82, 85). So stellt Cini einen graduellen Wandel zu einem marktorientierten Ansatz unter einigen Eliten der GD Umwelt fest (vgl. ebd.: 86). Laut Weale et al. (2000: 121) war die GD Umwelt jedoch für eine effektive Koordination auf vertikaler Ebene in ihren Strukturen zu differenziert. Es bleibt daher unklar, inwieweit die neue Haltung von obersten Verantwortlichen in der GD Umwelt auch von anderen Mitarbeitern übernommen wurde. Dieser Versuch, die Verwaltungsstrukturen der GD Umwelt zu verändern, wird in der Literatur jedoch als nicht ausreichend genug angesehen, da die GD Umwelt unter Brinkhorst in der Wahrnehmung anderer GDs und ihrer Stakeholder den gleichen Status behielt (ebd.: 89; vgl. auch Cini: 1997: 85). So gab es laut Rittberger und Richardson (2003: 597) in den 1990er Jahren nur vereinzelte Initiativen, neue Umweltschutzinstrumente aus dem Bereich der ökonomischen Instrumente einzusetzen und eine grundlegende Veränderung bei der Auswahl von Instrumenten schien nicht stattgefunden zu haben (ebd.: 603).

Diese Diskrepanz zwischen angedachten Veränderungen und tatsächlichen Initiativen in der GD Umwelt zeigt sich auch in dem Umgang mit dem ‚Molitor Report‘. Der im Jahr 1995 von der Kommission finanzierte ‚Molitor-Report‘ betonte insbesondere die Verbindung zwischen administrativen Vereinfachungen und der Erhöhung von Wettbewerbsfähigkeit in der EU und forderte die Berücksichtigung marktbasierter Instrumente, um effiziente und effektive Maßnahmen zu schaffen (vgl. COM: 1995). Dieser Bericht war von der Kommission unter anderem aufgrund der andauernden wirtschaftlichen Rezession Mitte der 1990er Jahre initiiert worden und sollte im Umweltbereich eine

fundamentale Reflektion der europäischen Umweltgesetzgebung anstoßen (vgl. Delbeke/Bergman: 1998: 243).

Die Kommentare der Kommission auf diesen Bericht zeigten jedoch, dass die Kommission erst von einem ‚*command-and-control*‘ Ansatz abrücken wollte, wenn die neuen Instrumente sich als mindestens so effektiv im Umweltschutz zeigten, wie die alten ‚*command-and-control*‘ Ansätze (vgl. Rittberger/Richardson: 2003: 579). Hier zeigt sich, dass der von unabhängigen Experten geforderte Umschwung bei der Instrumentenauswahl von der Kommission im allgemeinen und der GD Umwelt im besonderen in den 1990er Jahren in Bezug auf den Einsatz von marktbasierter Instrumenten im Umweltschutz nicht vorbehaltlos aufgenommen wurde. Die Widerstände hinsichtlich der Einführung neuer marktbasierter Instrumente im Umweltschutz innerhalb der GD Umwelt hatten demnach offensichtlich mit der Angst vor ineffektiven Maßnahmen im Umweltschutz zu tun. Hier lag bei Mitarbeitern der Generaldirektion offensichtlich ein Missverständnis sowie mangelndes Wissen über marktbasierete Instrumente vor. Die Aktivitäten von Verantwortlichen in der GD Umwelt, um die Verwaltungskultur zu verändern, konnten demnach weder in den ideationellen noch in den prozeduralen Strukturen der Generaldirektion verankert werden, da sich die Mitarbeiter der Generaldirektion mit den neuen Weltbildern nicht identifizieren konnten, wie die Verhandlungen um die CO₂-Steuer sowie die Aktivitäten Mitte der 1990er Jahre zeigen. Zudem konnte die Generaldirektion die angestrebten Vorstellungen von Offenheit nicht umsetzen, weshalb die von der Führung vorgenommene Vorstellung einer Verbesserung der ideationellen und prozeduralen Strukturen von den Mitarbeitern der Kommission offensichtlich nicht generell angenommen wurde (geringe ‚Fairness‘).

Die Ausführungen zeigen, dass es Mitte der 1990er Jahre innerhalb der GD Umwelt Mitarbeiter gab, die sich gegen einen Wandel bei den Steuerungsinstrumenten in der Umweltpolitik stellten. Bis Mitte der 1990er Jahre war es nicht gelungen, die von einigen Eliten der GD Umwelt angestrebten Veränderungen, wie die Etablierung neuer Weltbilder, durch geeignete Reformulierungen und ‚Rahmungen‘ so zu verankern, dass die Mitarbeiter sie akzeptiert und verinnerlicht hatten.

Abb. 20: Grad der Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur Mitte der 1990er Jahre

	ideationell		prozedural		Grad der Offenheit und Flexibilität insgesamt
Offenheit	verankert	nicht verankert	verankert	nicht verankert	
<i>Transparenz</i>		x		x	null
<i>Partizipation</i>		x		x	
<i>Fairness</i>		x		x	
<i>Verantwortungsbewusstsein</i>	x		x		
Flexibilität					
<i>Effektivität</i>		x		x	
<i>Effizienz</i>		x		x	
<i>Dezentralisation</i>	x		x		

(eigene Darstellung)

Mitte der 1990er Jahre wird die Verwaltungskultur der GD Umwelt daher weiterhin als intransparente und wenig offene Verwaltungskultur eingestuft (siehe Abb. 20), da sich NPM-Prinzipien wie Transparenz, Partizipation und Effektivität trotz Rahmungsversuchen nicht explizit in den Strukturen der Verwaltungskultur wiederfinden ließen.

6.4 Das *Auto-Oil I Programme*

In die Amtszeit der Umweltkommissarin Bjerregaard fiel auch die entscheidende Phase des ‚*Auto-Oil Programmes*‘, das etabliert worden war, um die Integration von Umweltbelangen in andere Politikbereiche anzustreben. Ziel des Programms war außerdem die Entwicklung von effektiven Maßnahmen zur Reduzierung von Pkw-Schadstoffemissionen. Im Jahr 1993 verfolgte die GD Umwelt mit dem *Auto-Oil I Programme* das Ziel, von ihrem eigentlichen Klientel der Umweltschutzorganisationen abzurücken, und verstärkt mit Stakeholdern wie Industrieverbänden zusammenzuarbeiten. Anfang der 1990er Jahre hatte die GD Umwelt die Führungsposition im Bereich der Reduzierung von Schadstoffemissionen durch Pkws von der GD Industrie übernommen (vgl. Friedrich et al.: 2000: 598). Dieses Programm gilt als eine der wichtigsten Initiativen, die von der Kommission in den 1990er Jahren auf dem Gebiet der Umweltpolitik

lanciert wurden (vgl. Friedrich et al.: 2000: 593). Es sollten vor allem kosteneffektive Instrumente entwickelt werden, um CO₂-Emissionen bei Pkws zu reduzieren (vgl. Peterson/Bomberg: 1999: 178). Dabei sollte mit dem *Auto-Oil Programme* insbesondere ein Ansatz forciert werden, der das Weltbild der ‚geteilten Verantwortung‘¹¹¹ beinhaltet (ebd.). Hier spiegelte sich die Strategie von Verantwortlichen der GD Umwelt wider, durch die Involvierung von vielen Akteuren und neuen Instrumenten eine höhere Effektivität von Umweltschutzinstrumenten im Bereich der Luftreinhaltepolitik zu erreichen (vgl. auch Collier: 1998: 13): „The Auto/Oil Programme and the Commission’s future strategy on the control of vehicle emissions is based on the concept of shared responsibility and burden sharing between the Community, national and local governments, Industry and the individual citizen: such an approach is entirely consistent with the principle of sustainable development which requires that all stake-holders have a role to play in the protection of the environment“ (COM: 1996: 7).

Ziel der Kommission war die Schaffung von freiwilligen Vereinbarungen zwischen verschiedenen Industriezweigen und den Mitgliedstaaten (vgl. Barnes/Barnes: 1999: 181). Der Ausschluss von Umweltschutzorganisationen, Mitgliedstaaten und der Zuliefererindustrie führte jedoch ihrerseits zu scharfen Protesten und zu unterschiedlichen Konflikten zwischen den beteiligten Stakeholdern (Peterson/Bomberg: 1999: 178). So wurde die *ad hoc Motor Vehicle Emissions Group* (MVEG) unter Vorsitz der GD Industrie, in der diese Stakeholdergruppen vertreten waren, nur sporadisch konsultiert (zit. nach Ehret 1998 in Friedrich et al.: 2000: 598). Zudem blieb die GD Industrie bis zum Schluss skeptisch gegenüber den Vorschlägen, die aus GD Umwelt kamen und zeigte zum Teil offenen Widerstand (vgl. Friedrich et al.: 2000: 597). Insbesondere zwischen der Automobilindustrie und der Ölindustrie entstanden heftige Konflikte, die laut Peterson und Bomberg auch zu Problemen mit der GD Umwelt führten und die Verbindung von Ökologie und Ökonomie in einem neuen Politikansatz zu diesem Zeitpunkt gefährdeten (vgl. ebd.). Beobachtern zufolge überschätzte die GD Umwelt ihr Wissen im Bereich der Reduzierung von Schadstoffemissionen durch Pkws und ihre Möglichkeit,

¹¹¹ Das Weltbild der ‚gemeinsamen, aber geteilten Verantwortung‘ besagt, dass alle Länder gleichermaßen von globalen Umweltproblemen betroffen sind, aber dass sich die Umstände und Auswirkungen in jedem Land individuell anders darstellen (z.B. Industrieländer vs. Schwellen- oder Drittländer) (vgl. Young: 2001: 168ff).

gegenüber der Öl- und Automobilindustrie als Politikunternehmer zu agieren (vgl. Friedrich et al.: 2000: 598). 1996 legte sie entgegen ihres Vorhabens, die Idee des ‚kosteneffektiven Umweltschutzes‘ voranzutreiben, laut Teilnehmern sehr ‚uninspirierte‘ und kostenineffektive Politikvorschläge vor (vgl. Friedrich et al.: 2000: 598; Delbeke/Bergman: 1998: 245).

Der GD Umwelt gelang es demnach nicht, durch die Einbeziehung aller entscheidenden Akteure und einer effektiven Steuerung des Politikformulierungsprozesses ihre Glaubwürdigkeit und Überzeugungskraft für neue Regelungen zur Verringerung von Abgasemissionen zu steigern, da sie sowohl durch den Ausschluss bestimmter Stakeholdergruppen und der Unterschätzung ihrer eigenen Fähigkeit als Politikunternehmer entscheidende Fehler beging. Dies führte dazu, dass Mitgliedstaaten und NRO das Konzept der Kommission ablehnten, obwohl die Kommission ihren Ansatz an das Weltbild des kosteneffektiven Umweltschutzes angeknüpft hatte und ihre Vorschläge dementsprechend formuliert hatte (vgl. Friedrich: 2000: 605). Im *Auto-Oil II Programme*, das die Kommission Anfang 1997 als Nachfolge-Programm lancierte, öffnete sich die Arbeitsgruppe der GD Umwelt für einen offeneren und transparenteren Konsultationsprozess mit mehr Stakeholdern (vgl. ebd.: 609).

Dennoch wird das *Auto-Oil Programme* von verschiedenen Beobachtern als Versuch gewertet, einen neuen umweltpolitischen Ansatz in der GD Umwelt zu verankern, der vor allem von dem Weltbild des ‚kosteneffektiven Umweltschutzes‘ geprägt ist. So wurde in der Mitteilung der Kommission mehrfach das Weltbild des kosteneffektiven Umweltschutzes erwähnt: „The rationale of the Auto/Oil Programme was to quantify both the cost and the emission reduction potential of a variety of different measures which could contribute to reducing vehicle emissions and the attainment of air quality targets” (COM: 1996: 5). Friedrich et al. (2000) sehen in dem *Auto-Oil Programme* zudem die Bestrebung, das bis dahin vorherrschende Weltbild der ‚ökologischen Modernisierung‘ abzulösen, demzufolge die Kontrolle von Umweltverschmutzung in sich selbst ein Anstoß für wirtschaftliches Wachstum sein kann (vgl. Weale: 1993: 79). Diesem Weltbild zufolge kann durch die Einführung neuer Technologien ein neuer Markt für Umwelttechnologien entstehen und dadurch wirtschaftliches Wachstum anregen

(vgl. Friedrich et al.: 2000: 607). Die Kommission vertrat dagegen den Ansatz, dass Umweltschutzregulation selbst eine kosteneffektive Lösung für die Wirtschaft sein sollte (vgl. Friedrich et al.: ebd.). Bei der Entwicklung des *Auto-Oil I Programmes* brachten sowohl die GD Umwelt als auch die GD Energie Vorschläge zur Verringerung von CO₂-Emissionen (Friedrich et al.: 2000: 597) voran. Dennoch gelang es der GD Umwelt sowohl im Fall der CO₂-Steuer als auch im Fall des *Auto-Oil Programmes* nicht, die GD Industrie von diesen Vorhaben zu überzeugen.

Das Beispiel des *Auto Oil I Programmes* zeigt, dass es trotz verstärkter Aktivitäten von Verantwortlichen der GD Umwelt, wie Veränderungen von prozeduralen Strukturen (Ausweitung der Konsultation auf neue Stakeholder) und der Etablierung neuer Weltbilder (z.B. Kosteneffektivität im Umweltschutz) nicht gelungen worden ist, entscheidende Generaldirektionen wie die GD Industrie und ihre Industriestakeholder (z.B. Zuliefererindustrie) von dem Vorhaben zu überzeugen. Dies lag unter anderem an der unzureichenden Konsultation aller betroffenen Akteure, sowie einer Selbstüberschätzung der GD Umwelt und einer schlechten Steuerung des Entscheidungsprozesses von ihrer Seite. Zudem schaffte es die GD Umwelt unter Bjerregaard nicht, eine Gesamtstrategie für eine offenere und flexiblere Verwaltungskultur zu entwickeln. So fanden je nach Zuständigkeit einzelner Referate sehr unterschiedliche Konsultationsprozesse statt, durch die es jedoch nicht gelang, das Image einer weltfremden, idealistisch denkenden Generaldirektion zu verändern. Obwohl Weltbilder wie ‚Effektivität im Umweltschutz‘ in die Verhandlungen einfließen, konnten sie nicht in die Praxis umgesetzt werden. Sie führten aus der Sicht anderer Beteiligter nicht zu effektiveren Politikvorschlägen, sondern im Gegenteil zu wenig kosteneffektiv orientierten Richtlinienvorschlägen im *Auto Oil I Programme*. Andere NPM-Prinzipien wie ‚Transparenz‘, ‚Dezentralisierung‘ und ‚Partizipation‘ haben sich demnach weder in den ideationellen, noch in den prozeduralen Verwaltungsstrukturen niedergeschlagen, so dass kaum flexiblere und offenere Konsultationsstrukturen entstehen konnten.

6.5 Zusammenarbeit mit anderen Generaldirektionen in den 1990ern

Die Zusammenarbeit mit den anderen Generaldirektionen in der Kommission gestaltete sich für die GD Umwelt in den 1990er Jahren sehr differenziert. 1993 wurde in der GD

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Umwelt eine Abteilung ‚Industrie und Umwelt‘ eingerichtet, um die Koordination zwischen der GD Umwelt und den industrierelevanten Generaldirektionen zu verbessern. Laut Weale et al. (2000) führte ein Personalwechsel in diesem Zeitraum dazu, dass einige Mitarbeiter der GD Industrie in die GD Umwelt wechselten und dort einen stärker wirtschaftsorientierten Einfluss nahmen. Zudem hat sich laut Arp (1993: 162) auch die GD Industrie zu Beginn der 1990er Jahre offener gegenüber Umweltgesetzesvorschlägen gezeigt, als in den Jahren zuvor. Ein Interviewpartner führte zudem an, dass die Kommissionspräsidentschaft von Delors in den 1990er Jahren zu einer erheblich besseren Qualität des Personals in der GD Umwelt führte (Interview 13)¹¹².

Dennoch traten weiterhin Probleme zwischen der GD Umwelt und den industrie- und wettbewerbsorientierten Generaldirektionen auf. So stellte die GD Umwelt 1996 in einer Ad hoc Klimawandel Gruppe auf dem Workshop ‚Towards a European Consensus‘ in Dublin einen ‚burden sharing‘-Vorschlag zur Reduktion von CO₂-Emissionen vor, der keine Zustimmung der anderen Generaldirektionen fand (vgl. Ringius: 1999: 141). Laut anderen Beteiligten lag die Ablehnung des Vorschlags innerhalb der Kommission an der schlechten Vorbereitung des Vorschlags sowie an einem zu ehrgeizigen Ziel (vgl. ebd.). Daher gelang es der GD Umwelt nicht, die anderen Generaldirektionen von ihrem Vorschlag zu überzeugen. Dieses Beispiel trägt dem damaligen Image der GD Umwelt Rechnung, überehrgeizige und teilweise unrealistische Vorschläge zu entwickeln, die nur wenig kompromissfähig waren. Zudem zeigt sich, dass Vorschläge wie der ‚burden sharing‘-Vorschlag nicht ausreichend mit Hilfe von überzeugenden Argumenten ‚gerahmt‘ wurden, so dass die anderen Generaldirektionen von der Umsetzung eines solchen Vorschlags nicht überzeugt werden konnten.

Neben inhaltlichen Differenzen mit anderen Generaldirektionen lassen sich auch unterschiedliche Organisationsstrukturen und -kulturen in den einzelnen GDs feststellen. So zeigt Christiansen (1997: 80) in einem Vergleich der Generaldirektion Wettbewerb (GD IV) mit der Generaldirektion Regionalpolitik (GD XVI), dass beide Generaldirektionen in unterschiedliche Verwaltungskulturen eingebettet sind. So basierte der Entschei-

¹¹² Interview Nr. 13: Mitarbeiter des Wuppertal Instituts für Klima, Energie und Umwelt GmbH, Berlin, 27.02. 2007, zitiert als Interview Nr. 13

dungsprozess in der Generaldirektion Wettbewerb auf politischen Erwägungen, während die Generaldirektion Regionalpolitik auf administrativer Ebene neue Regeln sowie objektive Kriterien für die Auswahl von Instrumenten entwickelte. Dies sei einer der Gründe dafür gewesen, dass beide Generaldirektionen in den 1990er Jahren Probleme hatten, sich auf gemeinsame Politikansätze zu einigen (vgl. Christiansen: 1997: 80). Gleichzeitig ist die Generaldirektion Industrie und Unternehmen (ehemals GD III) sehr stark von bestimmten ökonomischen Weltbildern geprägt, wie Morth (2000: 185) feststellte. So waren insbesondere die Weltbilder der Liberalisierung und der Entstehung eines internen Marktes in der Generaldirektion Industrie und Unternehmen, sowie Generaldirektion Wettbewerb, Generaldirektion für Forschung und Entwicklung (GD XII), und Generaldirektion Binnenmarkt (GD XV) verankert. Die sehr marktwirtschaftlich orientierte Logik dieser Generaldirektionen führte in der Vergangenheit unter anderem dazu, dass es immer wieder zu Spannungen zwischen diesen Generaldirektionen und der sehr umweltschutzorientierten GD Umwelt kam. Vor diesem Hintergrund sind auch die vereinzelten Versuche innerhalb der GD Umwelt zu verstehen, ihre eigene Organisationskultur dem ‚mainstream‘ der anderen Generaldirektionen anzupassen, um eine Basis für die Kooperation mit ihnen zu schaffen.

Mitte der 1990er Jahre strebte die GD Umwelt vor allem eine ehrgeizige Klimapolitik an. In dieser Zeit gestaltete sich insbesondere die Zusammenarbeit mit der GD Energie und Verkehr problematisch. Die GD Energie (XVII) lehnte eine ehrgeizige Klimapolitik unter anderem mit der Begründung ab, dass diese Form der Klimapolitik zu kostenintensiv für ihre Energiemodelle sei (vgl. Ringius: 1999: 157). Trotz besserer Informationen über die Möglichkeiten und Grenzen der Reduktion von CO₂-Emissionen hatte die Kommission es im Jahr 1997 nicht geschafft, einen verbindlichen Vorschlag für die Gestaltung einer Lastenteilung (*burden sharing*) vorzulegen. Ein hochrangiger Mitarbeiter seitens der Mitgliedsstaaten kritisierte, dass die Kommission für das schnelle Vorantreiben von Vorschlägen zu bürokratisch und langsam arbeitend sei (vgl. Ringius: 1999: 157). Ein weiteres Beispiel über die Schwierigkeit der Zusammenarbeit zwischen der GD Umwelt und den wirtschaftlich orientierten Generaldirektionen zeigt sich am Beispiel eines Vorschlags zu verbindlichen Zielen für den Ausstoß von Schwefeldioxid und Stickstoffdioxid. Aufgrund der von Bjerregaard sehr strikt vorgegeben Zielen kam es

zu einem langen Konsultationsprozess mit Industrievertretern und Umweltgruppen (vgl. Barnes/Barnes: 1999). Im Zuge dieser Verhandlungen lehnte die Industrie die Zielvorgaben der GD Umwelt aufgrund von nicht ausreichend wissenschaftlicher Fundiertheit der Zielvorgaben ab und wurden in dieser Haltung von der GD Binnenmarkt und der GD Energie unterstützt (vgl. Barnes/Barnes: 1999: 81f).

In der GD Finanzen fand die GD Umwelt dagegen eine häufige Unterstützung für ihre Vorschläge, da sich diese Generaldirektion für die Einführung von marktwirtschaftlichen Instrumenten einsetzte (u.a. Jachtenfuchs/Huber: 1993: 44). So war die GD Finanzen auch einer der Befürworter der CO₂-Steuer (vgl. Damro/Méndez: 2003: 80). Hier gelang es offensichtlich, eine Grundlage für eine andauernde Zusammenarbeit zu finden, da die GD selbst von der Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente überzeugt war.

6.6 Einbeziehung von Stakeholdern der Industrie und der Umwelt

Trotz der sehr unterschiedlichen administrativen Stile und administrativen Kulturen in den einzelnen Generaldirektionen stellen Mazey und Richardson (1993: 120) fest, dass sich Anfang der 1990er Jahre ein Mindestmaß an Konsultationsstrukturen für die gesamte Kommission herausgebildet hatte: So entstand zu Beginn der 1990er Jahre eine gewisse Anzahl von Beratungskomitees, die aus Experten verschiedener Stakeholdergruppen zusammengesetzt waren.

Generell wird die GD Umwelt zu Beginn der 1990er Jahre als verhältnismäßig offen gegenüber Lobbyisten bezeichnet (Peterson/Bomberg: 1999: 195; Mazey/Richardson: 1993: 121), die in ihrem Bestreben, die Konsultationsprozesse zu strukturieren, zu der damaligen Zeit fortschrittlich agierte. Dennoch scheint das Prinzip der Partizipation an der Entwicklung von Richtlinienvorschlägen nicht gleichermaßen angewandt worden zu sein. So beschrieben Umweltschützer, dass die Offenheit der GD Umwelt gegenüber Umweltschutzorganisationen in der Mitte der 90er Jahre nachließ, da man bewusst versuchte, das Image einer radikal grünen Direktion abzulegen (vgl. Weale et al. 2000: 18).

Obwohl die GD Umwelt sich bemühte, ihre Konsultationskultur gegenüber Industrielobbyisten stärker zu öffnen, unterhielt sie weiterhin die engsten Stakeholderbeziehungen zu Umweltschutzvertretern (vgl. ebd.: 115). Das *Auto-Oil Programme* gilt daher als außergewöhnliches Beispiel für eine bevorzugte Konsultation von verschiedenen Gruppen der Wirtschaftslobby zulasten von Konsultationsrunden mit Nichtregierungsorganisationen aus dem Bereich Umwelt. Sowohl die CO₂-Steuer und das *Auto-Oil Programme* zeigen jedoch, dass es der GD Umwelt in den 1990er Jahren nicht gelang, ihre Konsultation dauerhaft und themenübergreifend auf mehr Akteursgruppen auszuweiten. Die jeweilige Nichtberücksichtigung bestimmter Stakeholdergruppen führte auch zu Spannungen mit anderen Generaldirektionen (insbesondere der GD Industrie), wenn ihre traditionell eigenen Stakeholdergruppen in den Konsultationen nicht berücksichtigt wurden. Eine partiell offenere Verwaltungskultur hinsichtlich der Zusammenarbeit mit anderen GDs und ihren Stakeholdergruppen führte demnach aufgrund einer Ungleichbehandlung verschiedener Akteursgruppen zu vermehrten Spannungen und konnte nicht die Grundlage für Überzeugung und Argumentation hinsichtlich der Vorschläge aus der GD Umwelt dienen.

Festzuhalten bleibt, dass sich die GD Umwelt nicht generell gegenüber anderen Generaldirektionen und ihren Stakeholdern öffnete, sondern von Fall zu Fall neu entschied. Die Verwaltungskultur der GD Umwelt öffnete sich daher nicht insgesamt gegenüber Stakeholdern aus der Wirtschaft und industrienahen Generaldirektionen, sondern die Ausrichtung des Konsultationsprozesse gestaltete sich je nach der Leitung über neue Richtlinienvorschläge innerhalb der Generaldirektion anders. Insgesamt zeigte sich die Verwaltungskultur der GD Umwelt Mitte der 1990er Jahre unter der Führung von Bjerregaard nicht wesentlich offener als zu Beginn der 1990er Jahre. Der Grad der Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur der GD Umwelt muss daher Mitte bis Ende der 1990er Jahre als ‚niedrig‘ eingestuft werden, da zu dieser Zeit lediglich die Flexibilität über die Prinzipien der Effizienz, Effektivität und Dezentralisation in den ideationellen Strukturen verankert ist (siehe Abb. 21). Die Indikatoren für die Offenheit der Verwaltungskultur haben die Zwei-Drittel-Mehrheit jedoch nicht erreicht und sind deshalb weder in den ideationellen noch in den prozeduralen Strukturen ausreichend verankert,

um einen mittleren Grad an Offenheit und Flexibilität in der Verwaltungskultur der GD Umwelt zu erreichen.

**Abb. 21: Grad der Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur
Mitte bis Ende der 1990er Jahre**

	ideationell		prozedural		Grad der Offenheit und Flexibilität insgesamt
	verankert	nicht verankert	verankert	nicht verankert	
<i>Transparenz</i>		x		x	niedrig
<i>Partizipation</i>		x		x	
<i>Fairness</i>		x		x	
<i>Verantwortungsbewusstsein</i>	x		x		
Flexibilität					
<i>Effektivität</i>	x			x	
<i>Effizienz</i>	x			x	
<i>Dezentralisation</i>	x		x		

(eigene Darstellung)

Erkennbare gemeinsame Aktivitäten durch eine Gruppe von Politikunternehmern für die Veränderung der Verwaltungskultur in der GD Umwelt sind zudem kaum aufgetreten, da Maßnahmen für Veränderungen individualistisch durch einzelne Referate und inhaltlich weitgehend zusammenhanglos vorgenommen wurden.

6.7 Klimapolitik und flexible Mechanismen vor 1997

Eine weitere Strategie der GD Umwelt, um das Weltbild des kosteneffektiven Umweltschutzes¹¹³ in die Gesetzgebung der Kommission einfließen zu lassen, bestand in der Entwicklung der IPPC-Direktive (*Directive on integrated pollution control and prevention*) von 1993, die 1996 im Ministerrat angenommen wurde. Die Direktive sollte es der Kommission und den Mitgliedstaaten ermöglichen, Standards auf nationaler Ebene zu

¹¹³ Das Weltbild des ‚kosteneffektiven Umweltschutzes‘ kann als Unterkategorie des Weltbildes ‚Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung‘ eingestuft werden, in dem es um die Balance des Dreiecks zwischen der 1) langfristigen Sicherung der Umwelt, sowie der Verbesserung der 2) ökonomischen und 3) sozialen Lebensbedingungen geht (vgl. u.a. Cansier: 1995).

vergleichen und verschiedene nationale Gesetzgebungen unter dem Dach der Direktive zu vereinen (vgl. Barnes/Barnes: 1999: 193). Der Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten sollte unter anderem eine Verbesserung in der Qualität von Umweltstandards gewährleisten (ebd.) und den Einsatz kosteneffektiver Techniken fördern. Die IPPC-Direktive gilt als Vorreiterdokument, auf dem später die Emissionshandeldirektive aufgesetzt wurde.

Dennoch war die Europäische Kommission und insbesondere die GD Umwelt lange Zeit skeptisch gegenüber flexiblen Instrumenten. Als Beginn für die Diskussion von flexiblen Mechanismen auf internationaler Ebene kann die erste Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (COP 1) in Berlin gewertet werden. Während der Verhandlungen forderten insbesondere die JUSCANZ-Länder¹¹⁴ die Berücksichtigung des Emissionshandelsmechanismus. Aufgrund ihrer eigenen positiven Erfahrungen mit der Etablierung eines SO₂-Handelssystems innerhalb des ‚Sauren Regen-Programms‘ (*Acid Rain Program*) wollten die USA die Möglichkeit eines Emissionshandelssystems für CO₂ auf internationaler Ebene garantiert wissen (u.a. Damro/Méndez: 2003: 75). Verhandlungsführer auf Seiten der Europäischen Union besaßen dagegen eine sehr skeptische Meinung zum Emissionshandel und forderten ‚gemeinsame und koordinierte‘ Politikmaßnahmen und Instrumente, die vor Ort in den einzelnen Staaten wirksam werden (vgl. Christiansen: 2004: 28f). So spielte für die Europäische Kommission im Vorlauf der Konferenz in Kyoto (COP 3) insbesondere das Prinzip der Supplementarität (*supplementarity principle*) und die damit verbundene Haltung, dass weitere Maßnahmen lediglich ergänzend zu Maßnahmen vor Ort eingesetzt werden sollten, eine große Rolle (Interview Nr. 2). Zudem dominierte in der Generaldirektion allgemein das Ziel, ehrgeizige Ziele im Umweltschutz zu sichern (Interview Nr. 2). In der GD Umwelt standen demnach vor allem ökologische Überlegungen im Vordergrund, die ihrer Ansicht nach nicht mit flexiblen Mechanismen zu erreichen waren (Interview Nr. 2).

Diese vorherrschende Ansicht deckt sich mit den Erfahrungen der Verhandlungen zur CO₂-Steuer und dem *Auto-Oil I Programme*. Wie bereits beschrieben, legte die GD

¹¹⁴ Zusammenschluss von Japan, USA, Kanada, Australien und Neuseeland innerhalb des Klimarahmenprogramms der Vereinten Nationen.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Umwelt auch in diesen Verhandlungen ihren Schwerpunkt auf ehrgeizige Ziele im Sinne von ökologischen Überlegungen und setzte das Weltbild von einem ‚kosteneffektiven Umweltschutz‘ kaum oder erst in späteren Nachverhandlungen um, auch wenn die offizielle Haltung der Generaldirektion dieses Weltbild in ihren Stellungnahmen hervorhob.

Dennoch gab es bereits vor 1997 Mitarbeiter der GD Umwelt, die mit flexiblen Mechanismen und speziell dem Emissionshandel vertraut waren. So gab es in der Abteilung für ökonomische Analysen bereits einen Mitarbeiter, der 1996 ein Buch zur Ökonomie des Emissionshandels veröffentlicht hatte (Interview Nr. 2). Auch andere Interviewpartner bestätigten, dass insbesondere Mitarbeiter mit einem ökonomischen Hintergrund, die zu der Zeit vorwiegend in der Abteilung für ökonomische Analysen arbeiteten, marktbasierende Instrumente und vor allem den Mechanismus des Emissionshandels im Hinterkopf hatten (Interview Nr. 1)¹¹⁵. In der gesamten GD Umwelt und insbesondere bei Verantwortlichen in Führungspositionen war eher eine ablehnende Haltung gegenüber dem Einsatz von flexiblen Mechanismen vorhanden: So lehnte insbesondere der damalige Direktor, der die Verhandlungen bis Kyoto geleitet hatte, die Einführung eines Emissionshandelssystems ab (vgl. Interview 2): „The Commission was not in favour of flexible mechanisms. We had the idea that we would do everything internally within the EU and we wanted ambitious targets and domestic action. and the europeans were behind the insertion of the concept of complementarity“ (Interview Nr. 2). Neben dem Prinzip der Supplementarität lag der Schwerpunkt der Kommission im Umweltschutz laut Damro und Méndez (2003: 79) bis zu der Kyoto-Konferenz vor allem auf der Prävention und der Anwendung des Verursacherprinzips (*polluter-pays principle*).

Trotz entsprechender Versuche, die ideationelle Ausrichtung der Verwaltungskultur in der GD Umwelt hinsichtlich der Öffnung gegenüber marktbasierenden und flexiblen Instrumenten zu verändern, zeigen diese Ausführungen, dass sich ein Großteil der Organisationsmitarbeiter mit einer neuen Ausrichtung der europäischen Umweltpolitik nicht identifizieren konnte. Einzelne Bemühungen, durch Weltbilder wie dem ‚kosteneffektiven

¹¹⁵ Interview Nr. 1: Kommissionsmitarbeiter der Generaldirektion Umwelt, Brüssel, 28.03.2007, zitiert als Interview Nr. 1.

ven Umweltschutz' die ideationelle Prägung der Verwaltungskultur weg von einem sehr traditionellen Umweltschutzverständnis für neue Instrumente im Umweltschutz zu öffnen, sind bis zu diesem Zeitpunkt wenig erfolgreich gewesen.

Zudem führte die Vereinbarung der Lastenteilung (*burden sharing*) dazu, dass ein Hauptziel der Europäischen Union bei der Kyoto-Konferenz darin bestand, für sogenannte gemeinsame und koordinierte Maßnahmen (*common and coordinated measures*) einzutreten (Damro/Méndez: 2003: 79). Nach internen Differenzen in der Kommission über das ‚*burden sharing agreement*‘, das die interne Verteilung der Emissionsreduktionen in der EU regelt, konnte die Vereinbarung schließlich im März 1997 verabschiedet werden (vgl. Oberthür: 1997: 68). Damit konnte die Europäische Union ihren Führungsanspruch in der internationalen Umweltpolitik behaupten und sich eine gemeinsame Position für die Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll sichern (vgl. ebd.). Die Position der EU vor der Kyoto-Konferenz stützte sich vor allem auf feste Zeitrahmen und bindende Ziele. Aus der Sicht der Kommission ließ sich eine solche Zielsetzung nicht mit flexiblen Mechanismen erreichen, weshalb sie insbesondere dem Mechanismus des Emissionshandels vor der Kyoto-Konferenz sehr skeptisch gegenüber stand (vgl. Damro/Méndez: 2003: 84).

6.7.1 Die Kyoto-Konferenz

Die dritte Vertragsstaatenkonferenz in Kyoto war vor allem von Konflikten um die flexiblen Mechanismen und den ‚EU Bubble‘¹¹⁶ geprägt. Im Januar 1997 hatten die USA beim Klimasekretariat einen Protokollentwurf eingereicht, der auch einen konkreten Vorschlag für ein Emissionshandelssystem beinhaltete (vgl. Oberthür/Ott: 2000: 248). Im März 1997 legten die USA den Vorschlag auch auf dem sechsten Treffen der *Ad hoc Group on the Berlin Mandate* (AGBM) vor. Die Haltung der Europäischen Union, der Entwicklungsländer und vieler Umweltorganisationen zum Vorschlag der USA wird zu diesem Zeitpunkt als sehr skeptisch beschrieben (vgl. ebd.: 249). Insbesondere die Haltung der damaligen Umweltkommissarin Ritt Bjerregaard gegenüber dem Thema

¹¹⁶ Bei der EU ‚Bubble‘-Lösung handelt es sich um eines der Flexibilisierungsinstrumente des Kyoto-Protokolls, in dem sich mehrere Staaten zu einer Gemeinschaft mit Reduktionsverpflichtungen zusammenschließen, die intern verteilt werden können (vgl. Wagner/Michaelowa: 2005: 1).

galt als sehr kritisch (vgl. Coss: 1997). Auch ihr damaliger Direktor der Abteilung für Umwelt und natürliche Ressourcen Jorgen Henningsen sah den Vorschlag der USA für die Einführung eines Emissionshandels auf internationaler Ebene sehr skeptisch und bezeichnete die Haltung der USA insgesamt als zu wenig ehrgeizig: „If the strong concerns (...) are the fact that the EU position is uncomfortably ambitious for the U.S. then I would say we have a comparable concern that the U.S. position is uncomfortably unambitious from our point of view“ (Reuter environment news, 02.12.1997).

Die größte Befürchtung der EU und der Entwicklungsländer bestand in einem möglichen ‚Freikaufen‘ von Emissionen durch Industrieländer wie die USA, Kanada, Australien und Neuseeland, da vor allem durch Russland eine große Menge handelbarer Emissionen (‚heiße Luft‘) auf den Markt gelangen könnte (ebd.). Damit wurde der Mechanismus des Emissionshandels konkreter Verhandlungsgegenstand der COP 3 in Kyoto. Der *EU Bubble* sollte für die Europäische Union die Möglichkeit bieten, die Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten zusammenzufassen, um intern eine Differenzierung der Ziele zu ermöglichen (vgl. u.a. Oberthür/Ott: 2000: 105). Das Kyoto-Protokoll regelte die Reduktion von sechs Treibhausgasen¹¹⁷ durch alle Vertragsstaaten um mindestens fünf Prozent unter das Niveau von 1990 (vgl. UNFCCC: 1997). Für die EU bedeutete dies eine durchschnittliche Reduzierung aller aufgeführten Treibhausgase um acht Prozent (vgl. ebd.). Bis in den letzten Verhandlungstag hinein blieb der Emissionshandel ein Streitpunkt zwischen den USA, Japan und der EU (vgl. Oberthür/Ott: 2000: 128). Da eine Zustimmung der USA zum Kyoto-Protokoll von der Festssetzung eines Artikels zu dem Emissionshandelsmechanismus abhing, ließ sich der Emissionshandel im Kyoto-Protokoll aus der Perspektive der EU nicht mehr verhindern. Der EU gelang es lediglich, auf einen Abschnitt im Kyoto-Protokoll zu bestehen, der den Emissionshandel ergänzend zu Maßnahmen im eigenen Land etablierte (vgl. ebd.: 259).

Bereits im Kyoto-Protokoll war der Mechanismus jedoch als Instrument angedacht worden, um CO₂-Emissionen durch ein kosteneffizientes Instrument zu reduzieren (In-

¹¹⁷ Folgende sechs Treibhausgase werden durch das Kyoto-Protokoll geregelt: Kohlendioxid (CO₂), Methan (CH₄), Distickstoffoxid (N₂O, auch Lachgas), teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe (HFKW), perfluorierte Kohlenwasserstoffe (PFKW), Schwefelhexafluorid (SF₆) (UNFCCC 1997: 5, 22).

terview Nr. 5)¹¹⁸. Trotz ihrer Skepsis gegenüber dem Emissionshandel und heftiger Kritik von der Umweltkommissarin Ritt Bjerregaard an den Motiven der USA zur Einführung des Emissionshandels (vgl. Coss: 1998) konnte die Europäische Union den Emissionshandel auf internationaler Ebene nicht verhindern, da die Zustimmung der USA zu dem Protokoll in den internationalen Verhandlungen Priorität gegenüber einzelnen Kritikpunkten an den Inhalten hatte.

6.8 Zwischenfazit

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass vereinzelte Maßnahmen von Verantwortlichen in der GD Umwelt in den 1990er Jahren zum Ziel hatten, die Verwaltungskultur ihrer Generaldirektion gegenüber Stakeholdern zu öffnen, sie transparenter und effizienter zu gestalten. Jedoch sind diese Veränderungen wie unter Generaldirektor Laurens Jan Brinkhorst durch Aktivitäten in der oberen Hierarchieordnung durchgeführt worden und wurden dadurch, wie bereits erläutert, von den meisten Kommissionsmitarbeitern nicht akzeptiert und verinnerlicht. Zudem sind solche Maßnahmen meist durch einzelne Initiativen entstanden, die nicht zu einer Gesamtstrategie der Generaldirektion gehörten und daher offensichtlich wenig wirkungsvoll waren. Trotz verschiedener Maßnahmen wie *agenda setting* und das ‚Rahmen‘ bestimmter Themen hinsichtlich neuer Weltbilder wie ‚effektiver Umweltschutz‘ gelang es den Initiatoren von Veränderungen nicht, die Mitarbeiter der eigenen Generaldirektion und der anderen Generaldirektionen von der Attraktivität neuer Instrumente wie die CO₂-Steuer zu überzeugen. Die Analyse der Ausgangsposition der GD Umwelt zeigt auch, dass es keine Aktivitäten der Politikunternehmer gab, um den Emissionshandelsmechanismus vor 1997 einzuführen, sondern dass der Mechanismus in der Kommission mehrheitlich abgelehnt wurde. Zudem unternahm die Kommission keinen Versuch, weitere marktbasierende Mechanismen an Stelle der CO₂-Steuer zu etablieren. Gründe dafür sind einerseits in den Initiativen einzelner Referate zu finden, die nicht zu einer Gesamtstrategie der GD Umwelt für die Veränderung der Verwaltungskultur führten und keine Aktivitäten von Politikunternehmern innerhalb der gesamten Generaldirektion auslösten. Es kann daher vor 1997 nicht von in der Gesamtheit übergreifenden Aktivitäten von Politikunternehmern zur Veränderung

¹¹⁸ Interview Nr. 5: Kommissionsmitarbeiter der Generaldirektion Industrie und Unternehmen, Brüssel, 15.03.2007, zitiert als Interview Nr. 5.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

der Verwaltungskultur der GD Umwelt gesprochen werden, weshalb der Grad der Aktivitäten von Politikunternehmern für die Ausgangsposition der Analyse als ‚null‘ einzu-stufen ist.

Andererseits bemühten sich die Verantwortlichen zwar um eine Veränderung der ideati-onellen Strukturen sowie der prozeduralen Strukturen der Verwaltungskultur in der GD Umwelt. Jedoch waren diese Veränderungen für Überzeugungsprozesse der Mitarbeiter nicht geeignet. So fühlten sich einige Generaldirektionen bei der Verhandlung der CO₂-Steuer und Verhandlungen im *Auto-Oil-Programme* hintergangen, weil ihr traditionell eigenes Klientel nicht ausreichend konsultiert worden war (siehe S.147f). Der GD Um-welt gelang es nicht, das Weltbild der ‚Konsultation von Stakeholdern‘ zu etablieren, da sie bei der Politikformulierung bestimmter Vorschläge immer wieder einzelne Stake-holdergruppen nicht eingebunden hatte (wie bei der CO₂-Steuer die Industrie und bei dem *Auto-Oil Programme* die Umweltschutzorganisationen).

Die Verwaltungskultur der Generaldirektion wurde durch diese Einzelaktionen nicht entscheidend offener und transparenter und etablierte aufgrund ihrer weiterhin einseitigen Konsultationen keine Basis, um Organisationsmitarbeiter und Stakeholder von neuen Politikvorschlägen zu überzeugen. Daher wurde diese Verwaltungskultur von Beobachtern als vorwiegend unflexibel und geschlossen gegenüber anderen Akteuren beschrieben (S. 149). Je nach Politikformulierungsprozess wurden einzelne Stakehol-dergruppen bei Konsultationen nicht berücksichtigt, da Vorschläge meist intern, ohne ausreichende Einbeziehung anderer Generaldirektionen bearbeitet wurden. Dies führte zu einer starken Differenzierung im Auftreten gegenüber relevanten Akteuren. Zudem war die Autorität der GD Umwelt in Umweltfragen nur eingeschränkt anerkannt, wie die Beispiele der CO₂-Steuer und des *Auto-Oil Programmes* zeigen. Diese Strukturen ließen wenig Raum, um eigene und andere Organisationsmitarbeiter von neuen Instru-menten und neuen Politikansätzen zu überzeugen.

Die bisherige Verwaltungskultur der GD Umwelt war daher eher hinderlich für Präfe-renzwandelprozesse der Organisationsmitarbeiter, da Lernen und Überzeugung nur bedingt stattfinden konnten und gleichzeitig andere Mechanismen, wie das Ausüben

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

von Druck auf die anderen Generaldirektionen, aufgrund der historisch gesehen eher schwachen Position der GD Umwelt nicht wirkten. Die Verwaltungskultur der GD Umwelt kann demnach Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre als individualistische Verwaltungskultur eingeordnet werden. Die Regulation in der Verwaltungskultur der GD Umwelt war zu diesem Zeitpunkt sehr hoch, während die Flexibilität in den Arbeitsstrukturen der GD Umwelt, was die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren anging, eher niedrig war (siehe Abb. 21).

Die bisherigen Versuche, die Verwaltungskultur der GD Umwelt zu ändern, haben nicht zu einer egalitaristischen Verwaltungskultur geführt, da zwar die von Eliten der GD Umwelt gerahmten Weltbilder weitgehend einer egalitaristischen Verwaltungskultur entsprechen (S. 146), jedoch die prozeduralen Strukturen weiterhin relevante Akteure von Politikformulierungsprozessen ausschlossen. Der Grad der Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur ist zu diesem Zeitpunkt insgesamt als niedrig einzustufen, da die Indikatoren für eine Flexibilität der Verwaltungskultur nur in den ideationellen Strukturen vorhanden sind, während die Offenheit weder in den ideationellen noch in den prozeduralen Strukturen verankert ist.

Diese weiterhin individualistische Verwaltungskultur hat auch dazu geführt, dass ein Präferenzwandel von Organisationsmitarbeitern innerhalb der Kommission hinsichtlich der Einführung eines Emissionshandels nicht stattgefunden hat. Einerseits lehnten führende Personen der GD Umwelt, wie der Direktor der Abteilung ‚Umwelt und natürliches Ressourcen‘ und die Umweltkommissarin, den Emissionshandelsmechanismus ab und andererseits war es der GD Umwelt bisher nicht gelungen, durch entscheidende wirtschaftsnahe Generaldirektionen Unterstützung für marktbasierter und kosteneffektive Vorschläge zu finden.

Abb. 22: Ausgangsposition der Variablen für die Analyse

Grad der Aktivitäten von Politikunternehmern	Grad an Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur	Präferenzwandel der Organisation
null	niedrig	kein Präferenzwandel (0)

(eigene Darstellung)

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Im nächsten Kapitel folgt die Analyse des ersten Beobachtungszeitraums von Anfang 1998 bis Anfang 1999, in dem die Problemdefinition des Emissionshandelmechanismus in der Kommission erfolgte. Es soll insbesondere überprüft werden, inwieweit sich die drei Variablen gegenüber dem vorherigen Zeitraum verändern und welche möglichen Auswirkungen diese Veränderungen haben können.

7 Die erste Phase der Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie

In diesem Kapitel wird der erste Beobachtungspunkt von Ende 1997 bis Anfang 1999 hinsichtlich der Hypothesen aus Kapitel 3 untersucht. In diesen Zeitraum fällt die erste Auseinandersetzung mit dem Emissionshandelsinstrument innerhalb der GD Umwelt. Anhand der in Kapitel 3 dargelegten Theorie wird überprüft, ob und inwieweit Theorien zu gesteuertem Wandel von Verwaltungskulturen Präferenzwandelprozesse von supranationalen Organisationen erklären können. Auf das Fallbeispiel der Emissionshandelsrichtlinie angewendet, wird untersucht, inwieweit es in der Phase der Problemdefinition und während der ersten Vorüberlegungen zu dem Emissionshandel Politikunternehmer innerhalb der Kommission gegeben hat, die eine Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie vorangetrieben haben. Im zweiten Schritt wird analysiert, inwieweit diese Politikunternehmer die Strategie verfolgten, die Verwaltungskultur der federführenden Generaldirektion dahingehend zu verändern, dass Überzeugungsstrategien hinsichtlich eines Präferenzwandels der Kommissionsmitarbeiter forciert werden konnten.

7.1 Die Auseinandersetzung mit dem Emissionshandel in der GD Umwelt

Wie in Kapitel 6 dargestellt, war der Emissionshandel unter anderem durch den massiven Druck der USA Ende 1997 Teil des Kyoto-Protokolls geworden. Dennoch nahm die Kommission und insbesondere die Umweltkommissarin dem Instrument gegenüber eine skeptische Haltung ein (Interview Nr. 2). Die Einfügung des Artikel 17 über den Emissionshandel zwang die GD Umwelt, sich im Anschluss an die Konferenz in Kyoto mit dem Thema des Emissionshandels zu beschäftigen und weitere Überlegungen hinsichtlich des Umgangs mit diesem Artikel anzustellen. Ein Interviewpartner aus der GD Umwelt gab zu, dass der Artikel 17 für Verwirrung innerhalb der Generaldirektion sorgte: „We didn't really know what to do with it“ (Interview Nr. 2). Zudem hatte die Kommission in ihrer Mitteilung vom Oktober 1997 zur EU-Strategie für die Kyoto-Konferenz bereits angedeutet, dass sich die Kommission zeitnah mit der Entwicklung einer detaillierteren Klimastrategie beschäftigen wolle (vgl. COM: 1998: 4).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Anfang 1998 gab es darüber hinaus eine Welle des Personalwechsels in der GD Umwelt. Laut Angaben eines Mitarbeiters verließ der damalige Direktor der Abteilung ‚Umwelt und natürliche Ressourcen‘ Anfang 1998 die Generaldirektion für ein ‚Sabbatical‘¹¹⁹. Dieser Direktor stand dem Mechanismus des Emissionshandels sehr skeptisch gegenüber und hatte eine Einführung des Mechanismus auf EU-Ebene abgelehnt (Interview Nr. 2). An verschiedenen Stellen in der Generaldirektion wurde zu diesem Zeitpunkt neues Personal eingesetzt und brachte ‚neues Blut‘ in den Arbeitsprozess der Generaldirektion (vgl. ebd.). Ein Mitarbeiter der GD Industrie bestätigte zudem, dass der Generaldirektor der GD Umwelt ab diesem Zeitpunkt relativ oft wechselte und deshalb schon alleine aufgrund des häufigen Wechsels keine große Führungspersönlichkeit durch den Generaldirektor bestanden haben könne (Interview Nr. 5). Dieses immer wieder entstehende Machtvakuum an der obersten Spitze der Generaldirektion scheint ein Faktor gewesen zu sein, der eine Vorantreibung (*Push*) des Emissionshandels innerhalb der GD Umwelt ermöglichte. Zudem verfolgte die damalige Führungsriege um die Umweltkommissarin zunächst noch das Ziel, doch zu einer Einführung einer Umweltsteuer zu kommen und vertraten diese Strategie noch bis Ende 1997: „The idea is to motivate people economically – consumer, industry and private businesses. (...) Through fiscal instruments the tax burdens on consumer and industry are not necessarily increased.” (COM: 1997: 2).

Eine besondere Position bei der Entwicklung des Emissionshandelssystems in der GD Umwelt wird Jos Delbeke zugeschrieben (Interview Nr. 1, 2, 5, 10¹²⁰; vgl. auch Wettestad: 2005). Jos Delbeke, der damalige Leiter des Referats für ‚economic instruments and environmental forward studies‘, war ausgebildeter Ökonom und leitete ein Referat innerhalb der GD Umwelt, das ökonomisch orientiert war (vgl. Interview Nr. 2). Zudem war Jos Delbeke der erste Ökonom überhaupt, der in den achtziger Jahren in die GD Umwelt der Europäischen Kommission einstieg (vgl. FTD: 2008) und hatte seitdem durch Vorschläge wie die CO₂-Steuer und Abgasgrenzen für Autos Einfluss auf die Umweltpolitik der EU genommen (vgl. ebd.). Laut Aussagen eines hochrangigen Mit-

¹¹⁹ Der aus den USA stammende Begriff Sabbatical (Sabbatjahr) bezeichnet ein Jahr der Auszeit im Berufsleben (Die Zeit. Das Lexikon 2005).

¹²⁰ Interview Nr. 10: Mitarbeiter von CAN Europe (Umweltschutzorganisation), Brüssel, 16.03.2007, zitiert als Interview Nr. 10.

arbeiters der GD Umwelt hatte Jos Delbeke schon vor der Kyoto-Konferenz den Mechanismus im Hinterkopf und sah aufgrund seiner negativen Erfahrungen mit der CO₂-Steuer die Vorteile dieses Mechanismus im Vergleich zu anderen Instrumenten: „So anybody who has done in economics even a little bit, knows the instrument. And therefore they just ask well which one is better in these circumstances? And the environment“ (Interview Nr. 1). Darüber hinaus galt das Referat unter Leitung von Jos Delbeke als relativ junge Einrichtung, die den Auftrag hatte, interne Prozesse zu initiieren, um das Modell der Umweltpolitik der Kommission aufgrund von Ideen und Ansätzen aus dem fünften Aktionsrahmenprogramm zu verändern (vgl. COM: 1997: 7). So war eine der Hauptaufgaben des Referates die ökonomische Analyse neuer Maßnahmen und Strategien sowie die Auseinandersetzung mit dem ökonomischen Einfluss solcher Maßnahmen (vgl. ebd.). Die ökonomische Analyse von Umweltmaßnahmen war einer der neuen Ansätze, der sich aus dem fünften Aktionsrahmenprogramm ergab und der vorher in der GD Umwelt und selbst in der Kommission kaum zur Anwendung gekommen war (vgl. ebd.).

Laut einem Interviewpartner aus der GD Umwelt verließ zu diesem Zeitpunkt einer der Mitarbeiter das Referat, der bereits wissenschaftlich zur Ökonomie des Emissionshandels gearbeitet hatte (Interview Nr. 2), so dass andere Mitarbeiter in entsprechende Positionen rückten. Das neu zusammengesetzte Team unter der Führung von Jos Delbeke begann Anfang 1998, sich mit dem Mechanismus des Emissionshandels auseinander zu setzen (vgl. ebd.) Das von Ger Klaassen (1996) veröffentlichte Buch zu „Acid rain and environmental degradation: the economics of emissions trading“ bildete die Grundlage, auf der die internen Recherchen der GD Umwelt aufgebauten (Interview Nr. 2, siehe auch Kapitel 6).

Die Idee, sich mit dem Emissionshandel als einer der flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls auseinander zu setzen, wird von Beobachtern nicht nur als Maßnahme für eine Alternative zur CO₂-Steuer beschrieben, sondern als grundsätzlicher Versuch, etwas völlig Neues zu entwickeln (Interview Nr. 13). Verschiedene Mitarbeiter der GD Umwelt bestätigten, dass für die Beschäftigung mit dem Emissionshandel der berufliche Hintergrund der Kommissionsmitarbeiter entscheidend gewesen sei, da das Team um

Jos Delbeke mehrheitlich aus gelernten Ökonomen bestand, die sich bereits vor 1998 mit ökonomischen Fragen beschäftigt hatten. So hatte Jos Delbeke bereits federführend an der Entwicklung der Richtlinie zur CO₂-Steuer mitgewirkt und auch sein Stellvertreter Peter Vis hatte sich vorher mit Ökosteuern sowie Energiesteuern beschäftigt (Interview Nr. 2). Laut einem Interviewpartner ist Jos Delbeke als ausführender Beamter („soldier“) der *Desk Officer* für den Vorschlag der CO₂-Steuer gewesen und hatte ihr Scheitern von der internen Veröffentlichung im Jahr 1992 bis zur Änderung im Jahr 1995 verfolgt (Interview Nr. 2).

Nach der Kyoto-Konferenz lag die Option der CO₂-Steuer als ökonomisches Instrument aufgrund ihres mehrmaligen Scheiterns außer Betracht und den Beteiligten war bewusst, dass die Reduktion von CO₂-Emissionen nur mit einem Alternativinstrument vorgenommen werden konnte (Interview Nr. 2). Dies sei einer der Gründe dafür gewesen, warum das Team um Jos Delbeke relativ schnell erkannte, dass ein Emissionshandel im Gegensatz zum Artikel des Kyoto-Protokolls nur dann Sinn machen würde, wenn er nicht zwischen Regierungen stattfinden würde, da eine derartige Ausgestaltung des Mechanismus zu bürokratisch und ineffektiv wäre (Interview Nr. 2). Ein weiterer Grund für die Beschäftigung mit dem Emissionshandel war die Erkenntnis des Teams, dass für eine wirksame Reduktion von CO₂-Emissionen *command-and-control*-Mechanismen ungeeignet sein würden: „(...) Eben die Tatsache zum Beispiel dass es im Klimaschutzbereich bei CO₂-Emissionen eben Hunderttausende von unterschiedlichen Quellen gibt. Wenn man jetzt jede einzelne dieser Quellen regeln will, dann ist das ein bürokratischer Albtraum. Das geht nicht. Also wenn, dann kann man nur ein horizontales Instrument anwenden, dass eben für alle diese Quellen dann wirksam ist“ (Interview Nr. 3)¹²¹.

Zudem war dem Team um Jos Delbeke aufgrund der Erfahrung mehrerer Mitarbeiter mit der CO₂-Steuer sehr schnell bewusst, dass ein Gesetzesvorschlag für einen Emissionshandel nur unter Artikel EGV 175.1 des Gemeinschaftsrechts laufen konnte, da die CO₂-Steuer als Finanzinstrument unter anderem an der nötigen Einstimmigkeit des Rates gescheitert war (Interview Nr. 2). Durch Artikel 175.1 ist gesichert, dass die Um-

¹²¹ Interview Nr. 3: ehemaliger Kommissionsmitarbeiter der Generaldirektion Umwelt, München, 05.06.2007, zitiert als Interview Nr. 3.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

weltpolitik unter das Abstimmungsprinzip der qualifizierten Mehrheit im Rat der Minister fällt und nicht wie bei finanzpolitischen Entscheidungen eine Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten notwendig ist (EGV Artikel 175.1).

Aufgrund der bisherigen Ausführungen ist zunächst festzuhalten, dass das Anfang 1998 neu rekrutierte Team des Referats für ökonomische Instrumente und Analysen sehr schnell Aktivitäten zur Entwicklung eines Emissionshandelssystems initiierte, die es als Politikunternehmer charakterisieren lassen. So stieß das Team zu Beginn des Jahres 1998 einen Denkprozess gegen die öffentliche Haltung zu dem Emissionshandelsmechanismus an und stellte sich gegen die allgemein eher ablehnende Haltung in der GD Umwelt und der Kommission. Das Team um Jos Delbeke kann folglich eindeutig als Politikunternehmergruppe gelten, die den Emissionshandel gezielt auf die Agenda der GD Umwelt brachte. Diese Maßnahmen beschränkten sich in der Anfangsphase zunächst nur auf das Referat unter der Leitung von Jos Delbeke, das die Basis für die Zusammenstellung eines Teams bildete. Insbesondere durch diese gezielten Neubesetzungen nach einer Welle des Personalwechsels fand sich ein Team um Jos Delbeke, das aus einer Reihe von Mitarbeitern bestand, die sich bereits vorher mit marktbasierter Mechanismen und dem Emissionshandel beschäftigt hatten. Neben einem gezielten Personalwechsel an der Spitze der Abteilung für ‚Umwelt und natürliche Ressourcen‘ hatte der persönliche Hintergrund dieser Kommissionsmitarbeiter einen entscheidenden Einfluss auf das Vorantreiben einer Auseinandersetzung mit dem Emissionshandelsmechanismus. Die persönlichen Enttäuschungen einiger Mitarbeiter bezüglich der Einführung einer CO₂-Steuer und die Überzeugung der Ökonomen, den Emissionshandel als Umweltschutzinstrument einzuführen, führten zu einer schnellen Auseinandersetzung mit dem Mechanismus nach der Kyoto-Konferenz. Der Personalwechsel auf verschiedenen Führungsebenen sowie die Einstellung ökonomisch ausgebildeter Kommissionsmitarbeiter in der GD Umwelt kann als ein entscheidender Wendepunkt für die bisher ablehnende Haltung der GD Umwelt und damit im weiteren Sinne auch der EU-Kommission festgestellt werden. Die Analyse des Zeitraums nach der Kyoto-Konferenz zeigt, dass die Initiative für eine Auseinandersetzung mit dem Emissionshandel allein von der GD Umwelt ausging und kein erkennbarer Druck durch Mitgliedstaaten, andere Generaldirektionen oder Stakeholder ausgeübt wurde.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Das Team um Delbeke bezog schnell auch die oberen Führungsetagen ein, indem es den Generaldirektor der GD Umwelt dazu veranlasste, einen Emissionshandlexperten zu bestimmen, der den Mechanismus genauer untersuchen sollte (vgl. Coss: 1998). Ausschlaggebend für diese Entscheidung war die Tatsache, dass es zu diesem Zeitpunkt kein eigenes Klimaschutzreferat gab (Interview Nr. 2) und die Untersuchung eines solchen marktwirtschaftlichen Instruments nur von einem wirtschaftlich orientierten Referat innerhalb der Generaldirektion übernommen werden konnte (Interview Nr. 6). Dennoch berichten Mitarbeiter der GD Umwelt von sehr schwierigen internen Treffen des Emissionshandelsteams mit der höchsten Ebene des Managements, die einen Emissionshandelsmechanismus sehr skeptisch betrachteten und eher gegen eine Einführung des Mechanismus waren: „In the very early days of emissions trading I remember having some very difficult meetings within DG environment where the highest level of management were together and they said it won't work. They weren't even sure they wanted it to work“ (Interview Nr. 2). Zu dieser Zeit saßen laut Angaben von Interviewpartnern sehr konservative Führungskräfte in den oberen Führungsetagen der GD Umwelt, die dem Instrument sehr skeptisch begegneten (Interview Nr. 2). Die Politikunternehmergruppe der GD Umwelt musste demnach die Debatte um den Mechanismus des Emissionshandels auf verschiedenen Ebenen vorantreiben, da sie sowohl in ihrer eigenen Generaldirektion mit der obersten Führungsetage um die Umweltkommissarin als auch bei NRO und Industrievertretern zunächst auf Skepsis oder sogar Widerstand stieß.

Im Herbst 1998 wurde das Team um Jos Delbeke erneut aufgestockt, so dass sich eine Gruppe ökonomisch orientierter Mitarbeiter zusammenfand, für die der Emissionshandel eine realistische Alternative bildete. So hatte ein neuer Mitarbeiter im Rahmen einer Forschungsarbeit in den USA das Emissionshandelssystem als umweltökonomisches Instrument studiert (Interview Nr. 1). Laut eines Kommissionsbeamten der GD Umwelt war die bisherige Ablehnung des Mechanismus insbesondere für Ökonomen nicht nachvollziehbar, da ein Emissionshandel aus der Perspektive der Ökonomen genau den gleichen ökonomischen Effekt wie ein Steuerinstrument erzielt: „(...) if you think about it economically what emissions trading is doing it is exactly the same as a taxation. I mean you have the right to pollute as long as you pay the tax, right? Now you have the

right to pollute by the allowances. I mean economically the ETS is exactly the same thing” (Interview Nr. 1). Die Aussagen von Interviewpartnern verdeutlichen, dass sich in dem Team, das die Möglichkeit eines Emissionshandels eruierte, durch die personelle Aufstockung eine Gruppe von Umweltökonomern zusammenfand, die die ökonomischen Vorteile des Emissionshandels klar erkannte und über ein gewisses Vorwissen zu dem Emissionshandel als Mechanismus verfügte.

7.1.1 Zusammenarbeit mit der Umweltkommissarin Bjerregaard

Bereits wenige Wochen nach der ersten Auseinandersetzung mit dem Emissionshandelsmechanismus gab die Umweltkommissarin Ritt Bjerregaard im März 1998 auf Anregung Jos Delbokes eine interne Mitteilung heraus, die eine weitere Beschäftigung der GD Umwelt mit dem Emissionshandel andeutete: „And that internal communication was (.) basically said well (.) we will look at the facts for mechanisms and we will, we will do them if we can have certain safeguards“ (Interview Nr. 2). Diese sehr vorsichtige Formulierung zeigt, dass die Umweltkommissarin selbst dem Mechanismus noch sehr skeptisch gegenüberstand, sich aber durch die Beratung des Teams um Jos Delbeke veranlasst sah, sich mit dem Mechanismus auseinander zu setzen: „So we knew how she was feeling a bit (.) cautious about it“ (Interview Nr. 2).

Darüber hinaus verfolgte das Team von Anfang an das Ziel, den Mechanismus des Emissionshandels mit dem Weltbild des kosteneffektiven Umweltschutzes zu verbinden, um die Kommissarin von seinem Vorhaben zu überzeugen: „We emphasized that it would have to be with good monitoring and it would have to use good compliance. But if we got those conditions we could do an emissions trading scheme at industry level which would be much more cost efficient, cost effective than (.) regulatory measures” (Interview Nr. 2).

Die Zurückhaltung der Kommissarin gegenüber dem Emissionshandelsmechanismus zeigte sich auch im Vorlauf der vierten Vertragsstaatenkonferenz in Buenos Aires (COP4) in der Diskussion über flexible Mechanismen auf internationaler Ebene. Die Äußerungen der Kommissarin Ritt Bjerregaard verdeutlichen, dass sie auf internationaler Ebene flexible Kyoto-Mechanismen lediglich als Ergänzung zu nationalen Maßnah-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

men vertrat und ihre Haltung zur Kyoto-Konferenz nur geringfügig dahingehend änderte, den Emissionshandelmechanismus nicht mehr offen abzulehnen. Nationale Maßnahmen standen laut Aussagen der Kommissarin an erster Stelle: „Flexibility mechanisms should be a rational and efficient contribution to achieve our ambitions. EU is committed to this concept as a supplement to domestic action - and to set out how it should work in practice. Strict control and rules on sanctions should go hand in hand with implementation of the protocol”. (COM: 1998a).

Zu diesem Zeitpunkt spiegelte die offizielle Haltung der Kommission weiterhin eine gewisse Zurückhaltung gegenüber dem Emissionshandelsmechanismus wider. So insistierte die Kommission, dass sich die Praktikabilität des Instruments erst noch erweisen müsse (vgl. Johnstone: 1998). Die oberste Priorität blieb für viele Kommissionsmitarbeiter weiterhin der Schutz des Binnenmarktes und die Forderung nach gewissen Richtlinien, die diesen Schutz bei der Entwicklung eines Emissionshandelssystems gewährleisten müssten (vgl. Johnstone: 1998). Die Aussagen zeigen die Schwierigkeiten, denen das Emissionshandelsteam der GD Umwelt entgegensah und verdeutlichen den sehr langsamen Überzeugungsprozess innerhalb der eigenen Generaldirektion und der Kommission im Allgemeinen.

In diesem Zeitraum wurde zudem ein anderes großes Projekt abgeschlossen, das die Umweltkommissarin Ritt Bjerregaard zu ihrem Schwerpunkt gemacht hatte und das sich mit der Reduktion von Schadstoffemissionen (im Bezug auf Pkws) beschäftigte. Das *Auto-Oil Programme II* verabschiedete im September 1998 im Rahmen des ‚*Conciliation Committees*‘ aufgrund des Drucks aus dem Europäischen Parlament sehr viel ehrgeizigere Gesetzesvorschläge, als Kommission und die Automobilindustrie geplant hatten (vgl. Friedrich et al.: 2000). Dennoch wurde das *Auto-Oil-Programme I* und *II* innerhalb der GD Umwelt zu dieser Zeit als ‚Leuchtturmprojekt‘ angesehen: „ (...) etwas was man gemacht hatte, was äh was ja rational war, was man gut begründen konnte, was man gut verkaufen konnte äh: was wissenschaftlichen Anspruch hatte.“ (Interview Nr. 3). Das *Auto-Oil-Programme II* verkörperte daher ebenso wie das erste Auto-Oil-Programm den Wunsch der GD Umwelt, wissenschaftlich gut begründete und rationale Umweltschutzinstrumente zu entwickeln. Ziel der GD Umwelt war es auch,

das langjährige Image einer unrealistisch arbeitenden Generaldirektion abzulegen (siehe Interviewaussage oben). Dennoch gingen sowohl die Kommission als auch die Ölin-
dustrie aus Sicht der Öffentlichkeit als Verlierer aus den Verhandlungen des ‚*Concilia-
tion Committees*‘ heraus, da sie ihren Vorschlag nicht durchsetzen konnten (vgl. Fried-
rich et al.: 2000: 604f). Dagegen sah sich das Europäische Parlament als Gewinner und
hatte seine Position innerhalb des Europäischen Entscheidungsprozesses aus Sicht der
Öffentlichkeit gestärkt (vgl. ebd.). Die Ausführungen verdeutlichen jedoch auch, dass
die Umweltkommissarin ihren Schwerpunkt zu dieser Zeit auf anderen Umweltgebieten
sah. Dieser Umstand trägt zu einer Erklärung für das zögerliche Auftreten der Umwelt-
kommissarin gegenüber dem Emissionshandelsinstrument bei.

Auch 1999 prägten Personalveränderungen die Diskussion um die Entwicklung eines
Emissionshandelssystems in der Kommission nachhaltig. Im März 1999 fanden weitere
einschneidende Veränderungen in der Kommission statt, die auf die Arbeit des Emis-
sionshandelsteams Auswirkungen hatten. Aufgrund von massiven Vorwürfen der Vet-
ternwirtschaft, des Betrugs und der Misswirtschaft gegen einzelne Kommissare trat das
Kolleg der Kommissare unter Santer zurück (vgl. u.a. Barnes/Barnes: 1999; Ringe:
2005). Insbesondere den Kommissaren Edith Cresson und Manuel Marin wurde von
dem Haushalts- und Finanzkomitee des Europäischen Parlaments vorgeworfen, Gelder
veruntreut zu haben (vgl. Ringe: 2005: 676). Das Komitee empfahl dem Parlament am
11. Dezember 1998, die Auflösung der Kommission zu beschließen (vgl. Ringe: 2005:
ebd.). Der Skandal um Korruption und Vetternwirtschaft in der Kommission fiel in eine
Zeit, in der das Misstrauen der Kommissionsmitarbeiter gegenüber dem Kommissions-
präsidenten Santer durch seine Reformversuche und das allgemeine Gefühl, in Ent-
scheidungen übergangen worden zu sein, sehr groß war (vgl. Cini: 2007: 33). Zu diesem
Zeitpunkt war der Rückhalt für den Kommissionspräsidenten daher auf einem Tiefpunkt
angelangt (vgl. u.a. Cini: 2007). Nach einem Bericht im März 1999 durch eine vom
Parlament eingesetzte Experten-Kommission und dem generellen Vorwurf an die
Kommission, sie habe ihre politische Verantwortung in vielen Bereichen ungenügend
wahrgenommen, kündigte Santer den Rücktritt der gesamten Kommission an (vgl. Rin-
ge: 2005: 677). In seinem Bericht stellte das Haushalts- und Finanzkomitee insbesonde-
re einen Mangel an Offenheit und Transparenz in den internen Entscheidungsprozessen

der Kommission sowie mangelnde Kontrolle der Kommissare über ihre zuständigen Generaldirektionen fest (vgl. Cini: 2007: 48).

Die Umweltkommissarin Bjerregaard war nicht spezifisch in dem Expertenbericht genannt worden, dennoch zögerte das dänische Parlament eine Nominierung Ritt Bjerregaards für eine zweite Amtszeit hinaus (vgl. Barnes/Barnes: 1999: 72). Ihre Amtszeit als Umweltkommissarin galt insgesamt als umstritten, da sie für einige radikale Maßnahmen im Bereich Klimaerwärmung eintrat, die von dem Umwelt-Ministerrat nicht akzeptiert wurden (vgl. ebd.). Sowohl die Unsicherheit über ihre Wiedernominierung als auch die Unsicherheit unter den Mitgliedstaaten, wie mit einem Emissionshandelsmechanismus umzugehen sei, führte zu Verzögerungen von Maßnahmen in ihrer Generaldirektion, die das fünfte Aktionsrahmenprogramm ersetzen sollten (vgl. ebd.). So hatte die Kommissarin ursprünglich geplant, auf dem Treffen der Europäischen Staatsoberhäupter in Köln im Juni 1999 ein Papier vorzustellen, dass die Einhaltung der CO₂-Emissionsziele innerhalb der EU sichern sollte und die Verhandlungsposition der EU für die nächste internationale Konferenz im November vorgeben sollte (vgl. Cordes: 1999). Obwohl es zunächst nach einer Wiedernominierung aussah, wurde Ritt Bjerregaard von der dänischen Regierung schließlich nicht wieder berücksichtigt und ihr Amt ging im Juli 1999 an Margot Wallström aus Schweden (u.a. Barnes/Barnes: 1999: 72).

Festzuhalten ist daher, dass die Position der Umweltkommissarin im Kolleg nicht stark genug war, um erneut für eine Amtsperiode nominiert zu werden. Zudem galt sie aufgrund ihres stellenweise unkooperativen Verhaltens in der Kommission als umstritten. Für den Prozess um den Emissionshandel-Mechanismus war die Verzögerungen um die Wiedernominierung insofern problematisch, als dass es keine Planungssicherheit gab und zu Verzögerungen im Emissionshandelprozess innerhalb der GD Umwelt führte.

7.2 Zusammenarbeit mit relevanten Generaldirektionen

Bereits in den ersten Wochen der internen Problemdefinition im Referat für ökonomische Analysen nahm das Emissionshandelsteam um Jos Delbeke Kontakt mit der GD Wirtschaft und Finanzen Kontakt auf, da diese Generaldirektion schon länger die Ein-

führung von marktbasierenden Instrumenten befürwortete (Interview Nr. 6)¹²². Die GD Wirtschaft und Finanzen besaß seit Jahren einen guten Ruf aufgrund der Qualität ihrer Arbeit (vgl. Jachtenfuchs/Huber: 1993: 44). Sie besaß kein spezifisches ‚grünes Image‘, sondern im Gegenteil den Ruf, ökonomische Interessen zu vertreten. Durch die Zusammenarbeit mit der GD Finanzen erhoffte sich die GD Umwelt kompetente Unterstützung bei der Ausarbeitung eines Entwurfs für ein Emissionshandelssystem (Interview Nr. 2, 6). Diese Allianzbildung mit der GD Wirtschaft ist vor dem Hintergrund des Images der GD Umwelt in den 1990er Jahren als Strategie zu bewerten, einen Partner an ihrer Seite zu haben, der auch von wirtschaftsorientierten Generaldirektionen akzeptiert wurde. Seit Januar 1998 hatte die GD Wirtschaft und Finanzen bereits einen Mitarbeiter (Peter Zapfel), der einige Zeit in den USA studiert hatte und sich dort intensiv mit dem SO₂ Emissionshandelssystem auseinandergesetzt hatte (Interview Nr. 6). In der GD Wirtschaft und Finanzen beschäftigte er sich zudem mit den ökonomischen Aspekten von Umwelt- und Klimawandelansätzen (vgl. ebd.). Ein Mitarbeiter dieser Generaldirektion beschrieb diesen Zustand als einen Vorteil und Grund für die enge Zusammenarbeit zwischen der GD Umwelt und der GD Wirtschaft und Finanzen von Beginn an (vgl. ebd.).

Neben der konstruktiven Zusammenarbeit zwischen der GD Umwelt und der GD Wirtschaft und Finanzen spielte einem Mitarbeiter einer deutschen Forschungsinstitution zufolge auch die internationale Einbettung des Instruments im Kyoto-Protokoll eine Rolle: “Nachdem aber der Damm gebrochen war mit Kyoto, waren son paar, waren son paar ich sag mal, ich sag mal Denkverbote weg. Also man konnte das denken, es hatte die richtige internationale Einbettung“ (Interview Nr. 12)¹²³. Dieser Umstand führte dazu, dass eine relativ schnelle inhaltliche Arbeit an dem Mechanismus möglich war (vgl. auch Interview Nr. 2). Zudem war diese erste Phase besonders von der Problemdefinition um die Einführung eines Emissionshandelmechanismus geprägt. Insbesondere Designalternativen wie der Handel zwischen Regierungen und der Handel zwischen

¹²² Interview Nr. 6: Kommissionsmitarbeiter der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel, 29.03. 2007, zitiert als Interview Nr. 6.

¹²³ Interview Nr. 12: Mitarbeiter des Öko-Instituts (Büro in Berlin), Berlin, 26.02.2007, zitiert als Interview Nr. 12.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Unternehmen wurden von der GD Umwelt und der GD Finanzen diskutiert (Interview Nr. 2, 6).

Die Auswertung der Interviews und Kommissionsdokumente hat gezeigt, dass die Politikunternehmergruppe der GD Umwelt den Prozess einer möglichen Politikformulierung zum Emissionshandel von Beginn an über *agenda setting* (über interne Mitteilungen an andere Generaldirektionen) und das Anstoßen einer neuen Debatte zum Emissionshandel in der Kommission steuerte. Außerdem zielte das Team wie in vorherigen Politikdefinitionsverfahren darauf ab, das neue Instrument mit dem Weltbild des kosteneffektiven Umweltschutzes zu verknüpfen, um es so attraktiver für Skeptiker des Emissionshandels zu gestalten und die ökonomischen Vorteile des Instruments sichtbar zu machen. Das ‚Rahmen‘ des Instruments mit dem Weltbild des kosteneffektiven Umweltschutzes fand daher bereits zu Beginn der Politikformulierung während der Initiierungsphase statt.

Eine weitere Aktivität der GD Umwelt bestand in der frühzeitigen Allianzbildung mit anderen Generaldirektionen, die von Haus aus einen CO₂-Emissionshandel begrüßten. So kooperierte die GD Umwelt mit der GD Wirtschaft und Finanzen, um sich ihr Wissen über marktwirtschaftliche Instrumente und ihre Unterstützung bei der Ausarbeitung eines solchen Instrumentes zu sichern.

Die interne Mitteilung der Kommission wurde schließlich als Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament im Juni 1998 veröffentlicht und deutete bereits ein Gerüst für ein mögliches Emissionshandelssystem mit einem Handel zwischen Unternehmen an (vgl. COM: 1998). In dieser Mitteilung verfolgte die GD Umwelt erneut das Ziel, die Vorteile eines Emissionshandels mit dem Weltbild von ‚kosteneffektivem Umweltschutz‘ zu verbinden: “A possible way to meet the target would be to develop cost-effective policies and measures across all sectors and gases to achieve this overall objective. (...) As regards the flexibility arrangements, such an approach would also facilitate the assignment of the part of the total emissions that can be traded, if it were decided to authorise legal entities to participate in emissions trading“ (COM: 1998: 1). Gleichzeitig verwies die Europäische Kommission darauf, dass ein solches System nur

durch einen Step-by-Step-Ansatz entwickelt werden könne, der sorgfältig durchdacht ist (vgl. COM: 1998: 19f)

Diese Ausschnitte zeigen, wie vorsichtig die Politikunternehmergruppe um Jos Delbeke agieren musste, um die Führungsetage der eigenen Generaldirektion, sowie die Kommissarin selbst und nicht zuletzt andere Stakeholder nicht sofort gegen die Idee eines Emissionshandels aufzubringen. Zudem wies die Kommission frühzeitig darauf hin, dass im Kyoto-Protokoll ein internationales Emissionshandelssystem für 2008 vorgesehen war und ein EU-internes System als Testsystem für das internationale System laufen könne (vgl. COM: 1998: 2). Die Mitteilung erfüllte somit den Zweck, die Wichtigkeit einer Testphase vor der Anbindung an das internationale Emissionshandelssystem in den Vordergrund zu stellen.

7.3 Zusammenarbeit mit Stakeholdern

Bereits in der Initiierungsphase unternahm die GD Umwelt erste Stakeholderkonsultationen mit Umwelt-Nichtregierungsorganisationen. Damit richtete sie sich zunächst an ihr eigentliches Klientel der vergangenen Jahre.

7.3.1 Zusammenarbeit mit Umwelt-Nichtregierungsorganisationen

Laut Aussagen verschiedener Mitarbeiter der GD Umwelt standen die meisten Umwelt-NRO dem Emissionshandelmechanismus in den ersten Tagen der Debatte ablehnend gegenüber (Interview Nr. 2). Ein ehemaliger Kommissionsbeamter der GD Umwelt bestätigte, dass in den ersten Monaten des Jahres 1998 eine Konferenz abgesagt werden musste, da einige NRO-Vertreter das Gebäude stürmten und randalierten (Interview Nr. 2). Umweltorganisationen hatten in dieser Phase insbesondere moralische Einwände gegen das Instrument. Laut Aussagen eines Interviewpartners wurde der Emissionshandel noch bis in die späten neunziger Jahre von Vertretern verschiedener Umweltorganisationen als ‚unmoralisches‘ Instrument beurteilt (Interview Nr. 2, 11). Die ersten Debatten mit NRO waren demnach stark von moralischen Argumenten geprägt, da die Umwelt-NRO den Handel mit sogenannten ‚Verschmutzungsrechten‘ verurteilten und die CO₂-Steuer als moralisch ‚gutes‘ Instrument einstufen, während der Emissionshandel in ihren Augen als moralisch ‚schlechtes‘ Instrument galt (Interview Nr. 1).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

NRO thematisierten in diesen Debatten insbesondere das ‚hot air‘ Problem, da sie von einem geringeren Reduktionsergebnis durch den Handel mit Emissionen ausgingen (vgl. Vainio/Zapfel 2002: 9). Laut Vainio und Zapfel (2002: 9f) erlagen die NRO jedoch einem Missverständnis hinsichtlich der Konzeption und Wirkungsweise eines Emissionshandels. Durch die absolute Emissionsobergrenze (*cap*) wird den Autoren zufolge nicht das Umweltschutzergebnis an sich geändert (Vainio/Zapfel: 2002: 10), vielmehr erhöhe diese Obergrenze die Effizienz in der Erreichung des Reduktionsziels (vgl. ebd.). Ein Mitarbeiter des *Climate Action Network Europe* (CAN Europe, damals Climate Network Europe, CNE) erklärte, dass die NRO insbesondere in der frühen Phase des Emissionshandels keine Expertise auf dem Gebiet des Emissionshandels besaßen und diese erst parallel zu den Aktionen der GD Umwelt aufbauen mussten (Interview Nr. 10)¹²⁴.

Die Bedenken der NRO vor einem wenig wirksamen Instrument spiegeln sich auch in der Aussage eines Assistenten im Europäischen Parlament wider: „Ich glaub viele Unternehmen haben letzten Endes gesagt, okay wir gucken mal wie viele Emissionen wir haben, so und so viel brauchen wir und dann setzen wir da dreißig Prozent drauf und dann sind wir auf der sicheren Seite“ (Interview Nr. 8¹²⁵). Die Angst der NRO demnach bestand darin, dass Industrieunternehmen aufgrund mangelnder Kontrolle mehr Emissionen angeben könnten, als sie tatsächlich ausstoßen und diese überschüssigen Zertifikate dann gewinnbringend verkauft werden, ohne dass eine tatsächliche Reduktion stattfindet. Besonders aus deutscher Sicht wurde im Zusammenhang mit dem Emissionshandel von Ablasshandel und Verschmutzungsrechten gesprochen, wonach sich Unternehmen aus dieser Perspektive durch den Kauf von Zertifikaten die Umweltverschmutzung erkaufen können (Interview Nr. 5). Ein Vertreter der GD Industrie weist hier jedoch daraufhin, dass ein Verkauf von Zertifikaten erst erfolgen könne, wenn vorher eigene Emissionen reduziert worden seien: „Verschmutzungsrechte ist eigentlich der falsche Ansatz, den dieses Recht können sie erst verkaufen, nachdem sie emittiert haben. Beziehungsweise genauer gesagt nachdem sie reduziert haben, unter ein gewisses

¹²⁴ Interview Nr. 10: Mitarbeiter von CAN Europe (Umweltschutzorganisation), Brüssel, 16.03.2007, zitiert als Interview Nr. 10.

¹²⁵ Interview Nr. 8: Assistent eines Abgeordneten des Europäischen Parlaments (CDU), Brüssel, 14.03.2007, zitiert als Interview Nr. 8.

Maß.“ Diese Äußerung zeigt, dass sich wirtschaftlich orientierten Generaldirektionen mit der Wirtschaftslogik des Emissionshandelsmechanismus identifizieren konnten, während die Umweltorganisationen das Konzept des Instruments aus moralischen Gründen zunächst ablehnten.

Hier zeigt sich die Diskrepanz, die zwischen der frühen Haltung der NRO und den wirtschaftlich orientierten Generaldirektionen stand und beide an verschiedene Enden eines Meinungsspektrums stellte. Die Rahmungsstrategien zeigen jedoch auch, dass es das Ziel des Teams um Jos Delbeke war, die ökonomischen Aspekte des Emissionshandels durch Verknüpfung mit ökonomischen Weltbildern in den Vordergrund zu stellen. Diese Haltung, in der die Ökonomie im Sinne der effektiven Kostenverteilung eine Rolle spielte, war auch der Grund, warum es immer wieder zu Missverständnissen zwischen der GD Umwelt und den Nichtregierungsorganisationen und später auch dem Parlament kam: “(...) oh the permits is going to be given away for free (...) and the whole thing seemed to for some to be a matter of you know there should almost n-[not] be any permits at all. Because that would of course reduce things. But I mean that wasn't really the initial idea” (Interview Nr. 7)¹²⁶.

7.3.2 Zusammenarbeit mit Industrievertretern

Auch Industrievertreter hatten mehrheitlich zunächst Bedenken gegen eine Einführung eines Emissionshandelssystems sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene (vgl. Vainio/Zapfel: 2002: 5). Besonders skeptisch wurde von den Industrievertretern der Handel zwischen Unternehmen, sowie das ‚Hot Air Problem‘ auf internationaler Ebene mit Russland betrachtet (vgl. ebd.). Dennoch gab es laut Angaben eines Mitarbeiters der GD Umwelt auch Industriezweige, die einem Emissionshandelssystem gegenüber von Anfang an positiv eingestellt waren „(...) they came back from Kyoto saying yes we want the Kyoto mechanisms“ (Interview Nr. 2). Das Interesse dieser Industriezweige lag zu diesem Zeitpunkt vor allem darin, eine Debatte über Kyoto-Mechanismen und den Emissionshandel aufrecht zu erhalten (vgl. Vainio/Zapfel: 2002: 5). Zudem gab es bereits damals Auditing-Unternehmen, Consultants und andere Dienstleistungsanbieter

¹²⁶ Interview Nr. 7: Mitarbeiter des Generalsekretariats des Rats der Europäischen Union, Brüssel, 14.03.2007, zitiert als Interview Nr. 7.

ter, welche die Entstehung eines neuen Marktes und Handel mit CO₂-Zertifikaten begrüßten (vgl. Vainio/Zapfel: 2002: 5).

Aufgrund verschiedener Lobbying-Maßnahmen durch US-amerikanische NRO begann die starke Abwehrhaltung bei einigen Industriegruppen aufzubrechen. Insbesondere die Rede von Sir John Browne im September 1998, in der er die Einführung eines BP-internen Emissionshandelssystems ankündigte, verlieh der Debatte einen neuen Schub (Interview Nr. 2, vgl. Vainio/Zapfel: 2002: 6). Das Pilot-Schema wurde im September 1998 eingeführt und laut Vainio und Zapfel (vgl. ebd.) spielte die starke Lobby der Umwelt-Nichtregierungsorganisation ‚*Environmental Defense*‘ bei der Entscheidung für dieses Schema eine große Rolle, da sie als langer Verfechter des Emissionshandelssystems in den USA galt.

7.4 Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen

Im Herbst 1998 gab die GD Umwelt mehrere analytische Studien in Auftrag. Diese Studien wurden hauptsächlich von FIELD (*Foundation for International Environmental Law and Development*) und dem *Center for Clean Air Policy* (CCAP) in Washington durchgeführt (Interview Nr. 2). Laut Aussagen von verschiedenen Kommissionsbeamten der GD Umwelt wurden insbesondere das *Center for Clean Air Policy* und das *Massachusetts Institute for Technology* involviert, da beide Forschungseinrichtungen zu dem Vorreitermodell aus den USA, dem SO₂ Handelssystem, geforscht hatten (Interview Nr. 2, 6). FIELD galt dagegen als Experte für die UN-Klimaverhandlungen, europäische Rechtsfragen sowie für regulatorische Instrumente in der EU-Umweltpolitik (Interview Nr. 2). Zudem arbeitete das Emissionshandelsteam später intensiv mit der *US Environmental Protection Agency* als staatlicher Institution zusammen, da unter ihrer Leitung die NO_x- und SO₂-Programme in den USA durchgeführt worden waren (Interview Nr. 1).

Laut Aussagen der damals involvierten Mitarbeiter waren diese Kontakte vor allem in der Anfangsphase des *agenda setting* und der Problemdefinitionsphase in der Kommission wichtig, da diese Institutionen ihre Erfahrungen aus den USA einbrachten und zeigen konnten, dass ein solches Handelssystem unter gewissen Umständen funktionie-

ren kann (Interview Nr. 1, ähnlich auch Nr. 2). An weiteren Studien war auch die NTUA (*National Technical University of Athens*) beteiligt, die vor allem die ökonomischen Effekte des Emissionshandels untersuchte (Interview Nr. 6). Zudem wurde die GD Wirtschaft und Finanzen zu diesem Zeitpunkt in die Zusammenarbeit mit den Partnern aus den USA und Europa involviert, um erste Designmöglichkeiten für ein Emissionshandelssystem zu diskutieren (Interview Nr. 6). In dieser Phase der Problemdefinition und der Diskussion über Designfragen wurden in der GD Umwelt ‚brainstorming‘-Sitzungen abgehalten, die in regelmäßigen Abständen mit den Teilnehmern dieses ersten Konsultationsprozesses abgehalten wurden (Interview Nr. 2). Allen in dieser Phase Beteiligten schien bewusst zu sein, dass die Akzeptanz eines Emissionshandelsmechanismus nur aufgrund eines sehr gut durchdachten Konzeptes geschaffen werden konnte: „It helps a lot if you have a good concept. and I think the concept was incredibly good. And the Europeans didn’t invent it and you know, credit has to be shared very widely” (Interview Nr. 2).

Auch wenn die Vorlage des Emissionshandelskonzepts aus den USA kam, zeigte sich bereits in den ersten Monaten des Beratungsprozess mit Institutionen aus den USA und Europa, dass sich das SO₂-Handelssystem nicht ohne weiteres auf CO₂-Emissionen übertragen ließ: „Also wie gesagt, wir ham dagesessen vor einem weißen Blatt Papier und ham gesagt, wir machen jetzt Emissionshandel. (.) Es gab nichts, ja? (...) Wir sind damals alle nach Amerika gefahren und haben (?erst mal?) festgestellt, dass SO₂ was ganz anderes als CO₂ und Sie ham ja bis, bis zum (?Anfang?) nicht gewusst, über welche Mengenströme wir so wirklich reden“ (Interview Nr. 12). Offensichtlich fanden das Emissionshandelsteam der Kommission sowie seine Berater heraus, dass sich Sulfur als Substanz wesentlich besser steuern und überwachen ließ als Kohlendioxid und die Wissenschaftler bei einem CO₂-System vor einer neuen Herausforderung standen: „Allocation of emissions permits is a major question and no one has come up yet with a clear solution. Sulphur was a very easy substance to monitor. Here, we are in a completely new ball game“ (vgl. Johnstone: 1998).

Sämtlichen Beteiligten schien offensichtlich bewusst zu sein, dass mit dem Emissionshandelssystem ein bisher in Europa unbekanntes Instrument eingeführt werden würde

und trotz der Vorgabe des Sulfor-Handelssystems aus den USA viele Neuerungen vorgenommen werden müssten. „ [Wir] haben einfach damals angefangen, Fragen zu stellen: Was ist der Scope¹²⁷, welche Anlagen, welche Sektoren sollen einbezogen werden? Wo sich immer so die Praktiker und die volkswirtschaftlichen Theoretiker streiten. Also die volkswirtschaftlichen Theoretiker sagen ja soviel wie möglich und die Praktiker sagen dann immer, wir haben solche unschönen Dinge wie Allokationen, Monitoring und so weiter (...)“ (Interview Nr. 12). Die Problematik bestand demnach in einer Diskrepanz zwischen der Theorie des Emissionshandels und der Umsetzung der Theorie, die eine eins-zu-eins-Übernahme der Theorie schwierig gestaltete und dadurch auch die Voraussetzung für Missverständnisse über die Theorie bildete (vgl. auch Harris: 2007: 174). Beobachter sprechen in diesem Zusammenhang auch von einer Pionierarbeit in den ersten Monaten des Beratungsprozesses, da zunächst die Rahmenbedingungen eines möglichen Emissionshandelssystems für CO₂-Emissionen geschaffen werden mussten. „Das hatte viel von Pionieren. Also das war viel so Pioniergeschichte. Es gab einfach nix und man hat versucht, irgendwas zu erfinden“ (Interview Nr. 12).

Die Ausführungen zeigen, dass die Politikerunternehmer der GD Umwelt in dieser Phase der Politikformulierung die Strategie der Netzwerkbildung aus der Wissenschaft, Industrie, Nichtregierungsorganisationen und anderen Generaldirektionen verfolgten, die eine positive Einstellung zum Emissionshandel besaßen. Neben der Einbeziehung der GD Wirtschaft und Finanzen und den ersten Konsultationen mit Umwelt-Nichtregierungsorganisationen weitete das Emissionshandelsteam seine Konsultationsstrategie in den folgenden Monaten in Richtung der europäischen Industrie und Forschungseinrichtungen in Europa und den USA aus.

Ab der zweiten Hälfte des Jahres 1998 arbeitete die Generaldirektion eng mit wissenschaftlichen Institutionen in den USA und Europa zusammen. Zudem erarbeitete sie sich in der Kommission durch eine Allianzbildung mit der GD Wirtschaft und Finanzen eine stärkere Position gegenüber den wirtschaftsorientierten Generaldirektionen. Darüber hinaus begann die Generaldirektion zügig mit dem Aufbau von Wissen über die

¹²⁷ Als ‚Scope‘ wird im Emissionshandelsrecht im Allgemeinen der Zuständigkeitsbereich des Emissionshandelsinstruments verstanden.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Funktion eines Emissionshandelssystems durch externe Beratungsteams. So gelang es dem Emissionshandelsteam, eine ‚epistemische Gemeinschaft‘ (*epistemic community*) mit Wissenschaftlern aus den USA und Europa zu bilden, die seine Absicht hinsichtlich der Einführung eines Emissionshandelssystems auf EU-Ebene unterstützten.

In der zweiten Jahreshälfte 1998 fanden erste nationale Aktivitäten zum Emissionshandel statt. Das norwegische Parlament setzte im Herbst 1998 eine Untersuchungskommission für den Emissionshandel ein, während Dänemark im Sommer 1998 die Reform seines Energiesektors anstrebte (vgl. Vainio/Zapfel: 2002: 7). Daraus entwickelte sich eine Diskussion zwischen Akademikern, den nationalen Beteiligten und der GD Umwelt über verschiedene Möglichkeiten, ein Emissionshandelssystem auf EU-Ebene zu entwickeln. Diese Diskussion löste die bisherigen Unterscheidungen eines ‚Handels zwischen Regierungen‘ und eines ‚Handels zwischen Unternehmen‘ ab und konzentrierte sich auf die Entscheidung zwischen einem ‚Upstream-Trading‘¹²⁸ und einem ‚Downstream-Trading‘¹²⁹ (vgl. Vainio/Zapfel: ebd.). Dennoch befanden sich jene Mitgliedstaaten, die sich mit der Möglichkeit eines nationalen Emissionshandels beschäftigten, weiterhin in der Minderheit. Dieser Zustand wurde von einigen Industrievertretern wie dem *International Petroleum Exchange* (IPE) in London und verschiedenen europäischen Firmen kritisiert, da sie sich über die Wirkungsweise des Emissionshandels im Dunkeln gelassen fühlten (vgl. Johnstone: 1998). Demnach gab es Ende 1998 konzentrierte Bestrebungen von einigen großen europäischen Unternehmen, den Emissionshandel als Mechanismus auf nationaler Ebene voranzutreiben. Die Haltung vieler europäischer Unternehmen zeigte sich hinsichtlich der Einführung eines Emissionshandelsmechanismus gegen Ende des Jahres 1998 offener als zur Beginn der Debatte.

¹²⁸ Bei einem Upstream-System wird der Verkauf von fossilen Brennstoffen über sogenannte Bewilligungen oder Zuteilungen gesteuert, die auf ein Maximum innerhalb der Europäischen Union beschränkt sind. Die begrenzte Zuteilung von Verkaufsgenehmigungen hätte somit den indirekten Status einer Steuer. In diesem System wird der Produzent fossiler Brennstoffe verpflichtet (www.co2-handel.de, Zugriff am 29.09.2008).

¹²⁹ In einem Downstream-System werden keine Restriktionen auf Verkäufe getätigt, sondern Unternehmen müssen Emissionsbewilligungen in demselben Maß halten, wie sie die Treibhausgase des Emissionshandelssystems emittieren. Im Gegensatz zum Upstream-System wird hier der Endverbraucher verpflichtet (www.co2-handel.de, Zugriff am 29.09.2008).

Der Konsultationsprozess mit europäischen und US-amerikanischen Institutionen lief in der Umstrukturierungsphase der Kommission weiter. Laut eines Kommissionsbeamten der GD Wirtschaft und Finanzen war es zu dieser Zeit jedoch noch völlig offen, ob der Einführung eines Emissionshandelssystems innerhalb der Kommission und durch die Mitgliedstaaten zugestimmt werden würde (Interview Nr. 6). Eine Akzeptanz des Instruments sei als wünschenswerte Entwicklung in der Denkweise (*mindset*) der Kommissionsbeamten der GD Umwelt vorhanden gewesen, jedoch hätte man zu diesem Zeitpunkt nicht davon ausgehen können, dass die Mitgliedstaaten dem Instrument zustimmen würden (Interview Nr. 6). Die erste Phase um die Entwicklung eines Emissionshandelsmechanismus war daher auch von einer großen Unsicherheit hinsichtlich einer möglichen Verwirklichung des Mechanismus geprägt. Da zunächst Wissen hinsichtlich der Wirkungsweise und des Designs eines Emissionshandelssystems akquiriert werden musste, war diese erste Phase vor allem von der Bildung eines Netzwerks von Unterstützern und der Erarbeitung von Forschungsberichten geprägt, wie die Auswertungen von Interviews und Kommissionsdokumenten zeigen. Zudem versuchte die Emissionshandelsgruppe in der GD Umwelt gezielt, das Meinungsbild von relevanten Stakeholdern, wie NRO und Industrievertretern auszuloten, um entsprechende Überzeugungsmaßnahmen zu erarbeiten.

Im Frühjahr 1999 lagen der GD Umwelt schließlich mehrere Studien zu einem CO₂-Emissionshandelssystem durch das *Center for Clean Air Policy* und FIELD vor, in denen verschiedene institutionelle Designs eines Emissionshandelssystems, wie das Downstream-System und das Upstream-System sowie rechtliche Fragen diskutiert wurden. Zu diesem Zeitpunkt brachte die Kommission unter Leitung der GD Umwelt eine weitere Mitteilung mit dem Titel ‚Vorbereitungen für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls‘ heraus, in der sie erstmals die Erscheinung eines Grünbuch zur Einführung eines Emissionshandels für das Jahr 2000 erwähnte. Die Kommission verwies außerdem darauf, dass es ein Ziel von Kyoto sei, die CO₂-Emissionen auf dem Niveau von 1990 zu stabilisieren (vgl. COM: 1999: 2). Gleichzeitig machte sie darauf aufmerksam, dass trotz einiger Reduktionen Anfang der 1990er Jahre aufgrund von Umstrukturierungen der Industrie in Ostdeutschland und Großbritannien die Emissionen seit 1994 wieder steigen würden (COM: 1999: 6). Die GD Umwelt stellte insbesondere die Weltbilder

des ‚Schutz des Binnenmarkts‘ und ‚die Kostenwirksamkeit von Umweltschutzmaßnahmen‘ in den Vordergrund und verknüpfte dadurch das Instrument des Emissionshandels mit vornehmlich ökonomischen Interessen (vgl. ebd.). Zudem wies die Kommission bereits in dieser Kommunikation darauf hin, dass die Kyoto-Instrumente für die Europäische Union neue und unerprobte Instrumente seien und die EU bisher keine Erfahrungen mit diesen Instrumenten habe (vgl. COM: 1999: 19). Die Mitteilungen von 1998 und 1999 zeigen, dass die Priorität der GD Umwelt vor allem in der möglichst effektiven Verteilung der entstehenden Kosten bei Reduktionen von CO₂-Emissionen lag, wie die Äußerung eines Beobachters zeigt: „Originally I don’t think that emissions trading was supposed to in itself from the start to bring, force down emissions. It was more a matter of you know placing the costs (.) where they ought to be rather than not giving any costs at all” (Interview Nr. 7).

7.5 Zwischenfazit

Zunächst bleibt festzuhalten, dass sich die Mitglieder des Emissionshandelsteams der GD Umwelt aufgrund ihrer Handlungen als Politikunternehmer charakterisieren lassen, die an einem ‚Wandel‘ (*change*) hinsichtlich des Instrumentenansatzes der Kommission in der Klimapolitik interessiert waren. So nutzten die Mitarbeiter des Referats ‚ökonomische Analysen‘ gleich nach Ende der Kyoto-Konferenz ein ‚Politikfenster‘, indem ein Personalwechsel in der Führungsebene der Abteilung für Umwelt und natürliche Ressourcen es ermöglichte, den Gedanken an ein Emissionshandelssystem offen zu forcieren und Unterstützung in der eigenen Generaldirektion für ein solches Vorhaben zu finden. Durch den Wegfall von Denkbarrieren, die durch die Ablehnung eines solchen Instruments durch entsprechende Führungspersonen in der GD Umwelt entstanden waren, konnten sich jene Personen in der Abteilung für ökonomische Analysen, die bereits vor der Kyoto-Konferenz den Emissionshandelsmechanismus inoffiziell favorisierten, zusammenschließen. Die Analyse der ersten Monate nach der Kyoto-Konferenz Ende 1997 zeigt, dass die meisten Mitarbeiter des Teams schon vorher zumindest von der Richtigkeit einer näheren Beschäftigung mit dem Emissionshandel überzeugt waren und von ihrem ökonomischen Verständnis her das Instrument als logische Alternative zur CO₂-Steuer betrachteten (siehe S. 155f). Externe Bedingungen spielten bei der Initiative zu der Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie durch das Emissionshandels-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

team um Jos Delbeke nur eine untergeordnete Rolle, da sich sowohl Jos Delbeke als auch einige der beteiligten Kommissionsmitarbeiter schon vorher mit dem Emissionshandelsmechanismus als alternativem Klimaschutzinstrument beschäftigt hatten.

Die ersten Aktionen des Emissionshandelteams der GD Umwelt beruhten zunächst auf einem *agenda setting* in der GD Umwelt, um die dortigen konservativ eingestellten Führungspersonen sowie die Kommissarin selbst von den Vorteilen eines Emissionshandels zu überzeugen (siehe Abb. 23). Dazu gehörte die Einsetzung einer offiziellen Untersuchung des Emissionshandels durch den Generaldirektor, sowie die interne Kommunikation an alle Generaldirektionen im März 1998. Gleichzeitig startete das Team Rahmungsinitiativen, um die ökonomischen Vorteile des Emissionshandels so darzustellen, dass es gegenüber möglichen Kritikpunkten von Seiten der Industrie und ihrer wirtschaftlich orientierten Generaldirektionen, sowie den Mitgliedstaaten gute Argumente vorzeigen konnte. Dabei verfolgte das Team die Strategie, über die Weltbilder ‚Schutz des Binnenmarktes‘ sowie ‚kosteneffektiver Umweltschutz‘ ein ökonomisches Interesse am Umweltschutz und damit auch an dem Emissionshandelsmechanismus selbst zu wecken. Aufgrund des ökonomischen Fachpersonals im eigenen Team war einerseits die ökonomische Glaubwürdigkeit und andererseits die ‚Richtigkeit‘ der ökonomischen Annahmen gesichert, wie Aussagen von Beobachtern des Prozesses zeigen (Interview Nr. 2, 10). Insbesondere in der Anfangsphase profitierte das Emissionshandelsteam der GD Umwelt von dem Wissensvorsprung seiner eigenen Mitarbeiter hinsichtlich der möglichen Funktionsweise eines Emissionshandelssystems (ebd.). So reiht sich die Initiative einiger Mitarbeiter der GD Umwelt, sich mit dem Emissionshandel als neuem Instrument zu beschäftigen, in eine Reihe von früheren Versuchen ein, Gesetzesvorschläge im Umweltbereich kosteneffektiver zu gestalten und die Verwaltungskultur der GD Umwelt mit ökonomisch orientierten Weltbildern des Umweltschutzes zu verknüpfen (siehe Kapitel 6).

Die Beschäftigung mit dem Emissionshandel durch das Referat ‚Ökonomische Analysen‘ und die entsprechend frühzeitige Argumentation mit den ökonomischen Vorteilen des Emissionshandels kann aufgrund der Analyse der Interviews und der entsprechenden Dokumente der Kommission einerseits als Versuch gewertet werden, ein neues,

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

sehr innovatives Instrument in der Denkweise der GD Umwelt und der Kommission im allgemeinen zu etablieren. Andererseits steckte nach der Analyse der entsprechenden Quellen hinter diesem Versuch auch die Bestrebung, die sehr traditionelle Identifikation der GD Umwelt mit rein ökologischen Denkweisen aufzubrechen. Diese Bemühung schließt an bisherige Strategien, eine ‚Ökonomisierung‘ der Denkweise der GD Umwelt nachhaltig voranzutreiben, an. Das Emissionshandelsteam der Generaldirektion argumentierte insbesondere mit einer effektiveren und effizienteren Gestaltung von Umweltschutzansätzen. Hierzu gehörten auch sehr intensive Argumentationsprozesse gegenüber eigenen Mitarbeitern der Generaldirektion in den oberen Führungsetagen, die sich sehr mit den traditionellen Umweltansätzen der Generaldirektion identifizierten.

Abb. 23: Aktivitäten der Politikunternehmer in der 1. Phase

	Anfang 1998 bis Sommer 1998	Sommer 1998 bis Ende 1998	Anfang 1999 bis Sommer 1999
ideationelle Strukturen	agenda setting	- agenda setting - Aufbau und Verbreitung von Wissen	- agenda setting - Aufbau und Verbreitung von Wissen
prozedurale Strukturen	Netzwerkbildung innerhalb Kommission	Netzwerkbildung innerhalb und außerhalb der Kommission	Netzwerkbildung innerhalb und außerhalb der Kommission

(eigene Darstellung)

Durch die möglichst breite Konsultation vieler Interessengruppen von Beginn an und durch die Bildung eines Netzwerks von Unterstützern versuchte das Emissionshandelsteam möglichst frühzeitig, die Grundlagen für Überzeugungsprozesse zu legen (siehe Abb. 23). Aufgrund der zunächst breiten Ablehnung des Instruments in den eigenen Reihen, bei den NRO und bei einem großen Teil der Industrie musste das Emissionshandelsteam davon ausgehen, dass sich der Weg bis zur Annahme eines Gesetzesvorschlages im Emissionshandel schwierig gestalten würde. Hierzu gehörte in der ersten Phase vor allem die inhaltliche Beschäftigung mit dem Emissionshandel durch Rahmungsstrategien und die damit einhergehenden Argumentationsprozesse als sinnvoll und aufgrund der Vorgeschichte mit der CO₂-Steuer auch als notwendig zu markieren.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

In dieser Phase stand vor allem das *agenda setting* und die ‚Rahmung‘ des Mechanismus als attraktives und kostengünstiges Umweltschutzinstrument im Vordergrund. Die Aktivitäten in der ersten Phase zur Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie sind daher als ‚mittel‘ einzustufen (siehe Abb. 23). Im Vergleich zu der Ausgangsposition sind die Aktivitäten der Politikunternehmer daher von ‚null‘ (da es zu diesem Zeitpunkt keine Politikunternehmergruppe zur Einführung des Emissionshandels gab) auf ‚mittel‘ gestiegen. Zudem zeigt die bisherige Analyse, dass das Emissionshandelsteam zwar einerseits die Anschlussfähigkeit der Verwaltungskultur der GD Umwelt für andere Akteure wie Industriegruppen und wirtschaftlich orientierte Generaldirektionen über die Weltbilder ‚Schutz des Binnenmarktes‘ und ‚kosteneffektiver Umweltschutz‘ anstrebte. Andererseits veränderten sich die ideationellen Strukturen in der Verwaltungskultur der GD Umwelt im Vergleich zu der Ausgangsposition nur hinsichtlich der Offenheit (siehe Abb. 24). Sowohl die Indikatoren für die Offenheit als auch die Flexibilität sind in den ideationellen Strukturen verankert, während die NPM-Prinzipien für eine Verankerung in den prozeduralen Strukturen der Verwaltungskultur keine Zweidrittelmehrheit aufzeigen (Abb. 24).

Abb. 24: Grad der Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur

	ideationell		prozedural		Grad der Offenheit und Flexibilität insgesamt
	verankert	nicht verankert	verankert	nicht verankert	
Offenheit					mittel
<i>Transparenz</i>	x			x	
<i>Partizipation</i>	x			x	
<i>Fairness</i>	x		x		
<i>Verantwortungsbewusstsein</i>	x		x		
Flexibilität					
<i>Effektivität</i>	x			x	
<i>Effizienz</i>	x			x	
<i>Dezentralisation</i>	x		x		

(eigene Darstellung)

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Die Abbildung 24 zeigt, dass insbesondere die Weltbilder des ‚effektiven und effizienten Umweltschutz‘ in den ideationellen Strukturen der Verwaltungskultur, bedingt durch das interne ‚Rahmen‘ in der GD Umwelt sowie die Kommunikation des Sachverhalts nach außen, im Vordergrund standen. Hier hat im Vergleich zu der Zeit vor 1997 eine deutliche Steigerung stattgefunden.

Die Analyse der Offenheit und Flexibilität in den prozeduralen Strukturen der Verwaltungskultur der GD Umwelt (Abb. 24) zeigt, dass die Weltbilder des ‚effektiven und effizienten Umweltschutz‘ sich in den prozeduralen Strukturen nicht so niedergeschlagen haben, wie in den ideationellen Strukturen. So sind die Arbeitsstrukturen der GD Umwelt noch nicht dahingehend verändert worden, dass sie effektivere und effizientere Politikvorschläge unterstützen. Zudem sind die NPM-Prinzipien ‚Transparenz‘ und ‚Partizipation‘ in den ideationellen Strukturen verankert, jedoch noch nicht in den prozeduralen Strukturen der Verwaltungskultur. Lediglich die Prinzipien ‚Fairness‘, ‚Verantwortungsbewusstsein‘ und ‚Dezentralisation‘ sind in den prozeduralen Strukturen zu finden. Jedoch reichen sie nicht für eine Zweidrittelmehrheit aus, um einen insgesamt ‚hohen‘ Grad der Offenheit und Flexibilität in der Verwaltungskultur zu erreichen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Generaldirektion zunächst gezielt an dem Aufbau und der Verbreitung von Wissen interessiert war und sich insbesondere mit denjenigen Stakeholdern zusammenschloss, die dem Instrument positiv gegenüberstanden. Eine breite Konsultation mit allen relevanten Stakeholdern fand zu diesem Zeitpunkt noch nicht statt.

Die ersten Konsultationen von relevanten Stakeholdern der GD Umwelt fanden zudem in Form von Workshops, Konferenzen und der Diskussion zum Green Paper statt. Die GD Umwelt konsultierte zunächst sehr breit und in großem Umfang und abgesehen von der Zusammenarbeit mit den akademischen Institutionen fanden Konsultationen in einem großen, eher öffentlichen Rahmen statt (siehe Abb. 25). Darüber hinaus musste sich die GD Umwelt in der ersten Phase der Verhandlungen eine gewisse Autorität bei Kompetenzfragen zu dem Emissionshandel erarbeiten, da gewisse Stakeholdergruppen dem Mechanismus weiterhin skeptisch gegenüber standen. Der Grad der Offenheit und Flexibilität wird hier daher als ‚mittel‘ eingestuft und führt lediglich zu Veränderungen

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

in den ideationellen Strukturen der Verwaltungskultur. Die Verwaltungskultur der GD Umwelt kann zu diesem Zeitpunkt lediglich als Zwischentypus zwischen individualistischer und egalitaristischer Verwaltungskultur gelten. Für einen Wandel zu einer egalitaristischen Verwaltungskultur müssten die Offenheit und Flexibilität sowohl in den ideationellen und den prozeduralen Strukturen einen sehr hohen Grad erreichen.

Abb. 25: Bedingungen für Überzeugung und Lernen in der 1. Phase

Überzeugung (<i>persuasion</i>)		Soziales Lernen (<i>learning</i>)	
kleine Gruppe		hohe Homogenität (beruflich etc.) in der Gruppe	
Anerkennung der Autorität bestimmter Mitglieder		Erkennen des Versagens bisheriger Politikvorschläge	x
Entscheidungsregeln auf Konsens basiert	x	regelmäßige Gruppentreffen	
Mandat der Institution deliberativ	x	hohe Interaktion in der Gruppe	
hohe Autonomie der Akteure		Öffentlichkeit der Gruppentreffen	

(eigene Darstellung)

So ist es auch zu erklären, dass bei den Kommissionsbeamten der GD Umwelt sowie bei den Mitarbeitern anderer Generaldirektionen zunächst kein Präferenzwandel hinsichtlich der Einführung eines Emissionshandels festgestellt werden konnte. Die Haltung vieler Mitarbeiter in der GD Umwelt und anderen Generaldirektionen blieb weitgehend skeptisch und zurückhaltend, wie die Haltung der Umweltkommissarin Bjerregaard zeigte. Überzeugung hatte daher auch aufgrund der bisherigen Rahmenbedingungen der unveränderten prozeduralen Strukturen der Verwaltungskultur und der eher groß angelegten, in der Öffentlichkeit breiten Konsultationen (siehe Abb. 25) noch nicht stattgefunden.

Zudem ergab die Datenlage der Interviews und der entsprechenden Dokumente, dass zu diesem Zeitpunkt sogenannte ‚bargaining‘- Strategien nicht stattfanden, da zunächst die vornehmlich ablehnende Haltung gegenüber dem Emissionshandel als europäischem Instrument überwunden werden musste und dies durch Strategien wie Ausgleichszahlungen, Koppelgeschäfte oder Druck der Öffentlichkeit nicht möglich war. Die Herausforderung des Emissionshandelsteams bestand zunächst in dem Aufbrechen der ableh-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

nenden Haltung gegenüber einem Emissionshandel in der Kommission, bei NRO und Teilen der Industrie, aber auch in der Öffentlichkeit. Daher wählten die Politikunternehmer der GD Umwelt Strategien wie *agenda setting* und Rahmungen, mit deren Hilfe sie die beteiligten Stakeholder von einem Emissionshandelsinstrument überzeugen wollten.

Es zeigte sich jedoch in der Analyse, dass unter den relevanten Stakeholdergruppen, in den anderen Generaldirektionen und in der Öffentlichkeit eine große Unwissenheit und Unsicherheit über den Mechanismus herrschte (siehe Abb. 26). Missverständnisse über das Emissionshandelsinstrument sind vor allem auf das unzureichende Wissen dieser Akteure zurückzuführen. An diesem Punkt setzten die Rahmungs- und *agenda setting*-Strategien der Politikunternehmer in der GD Umwelt an, die in der ersten Phase vor allem ein größeres und wissenschaftlich abgesichertes Wissen über den Emissionshandel schaffen wollten, um so eine Basis für Überzeugungsprozesse legen zu können. Aufgrund der historisch gesehen eher schwachen Position der GD Umwelt innerhalb der Kommission (siehe Kapitel 6) schien den Politikunternehmern zudem von Anfang an klar zu sein, dass nur ein wissenschaftlich gut durchdachter und auf abgesicherten Daten beruhender Vorschlag überhaupt eine Chance hätte, von beteiligten Stakeholdern akzeptiert zu werden (siehe S. 164ff).

Abb. 26: Ausprägung des Präferenzwandels der Kommission in der 1. Phase

	Anfang 1998 bis Sommer 1998	Sommer 1998 bis Ende 1998	Ende 1998 bis Sommer 1999
analytisches Ergebnis	Kommission mit großer Mehrheit gegen den Emissionshandel	Kommissarin und wirtschaftsorientierte GDs skeptisch	Kommissarin und wirtschaftsorientierte GDs skeptisch
Indikatoren	Positionen in Stellungnahmen, offiziellen Dokumenten, informellen Gesprächen	Positionen in Stellungnahmen, offiziellen Dokumenten, informellen Gesprächen	Positionen in Stellungnahmen, offiziellen Dokumenten, informellen Gesprächen

(eigene Darstellung)

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Eine Übersicht über die Ausprägung der Variablen im ersten Beobachtungspunkt von Anfang 1998 bis Mitte 1999 zeigt die folgende Tabelle:

Abb. 27: Gesamtdarstellung der Variablen des ersten Beobachtungspunkts

Grad der Aktivitäten von Politikunternehmern	Grad an Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur	Präferenzwandel der Organisation
mittel	mittel	kein Präferenzwandel (0)

(eigene Darstellung)

Sowohl der Grad der Aktivitäten der Politikunternehmer als auch der Grad an Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur sind als ‚mittel‘ einzustufen. Dennoch reichten die unternommenen Veränderungen nicht aus, um einen Präferenzwandel der Kommission insgesamt zu bewirken. Für die Analyse des folgenden Beobachtungspunkts gilt es zu beachten, inwieweit sich der Grad der Aktivitäten der Politikunternehmer verändert und ob diese Veränderung Einfluss auf den Grad an Flexibilität und Offenheit der Verwaltungskultur nimmt. Darüber hinaus muss beobachtet werden, ob sich die abhängige Variable verändert und inwieweit sich diese Veränderungen mit Varianzen der unabhängigen und intervenierenden Variable erklären lassen. Lässt sich eine direkte Verbindung zwischen den Variablen und ihren jeweiligen Ausprägungen feststellen, trägt dies zur Erklärungskraft der zu testenden Theorie bei.

8 Die zweite Phase der Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie

In diesem Kapitel wird der zweite Beobachtungspunkt der empirischen Fallstudie analysiert. Er konzentriert sich auf die Phase von Mitte 1999 bis Ende 2000, in die der erste Entwurf des Grünbuchs fällt. Darüber hinaus fand in diesem Zeitraum die Planung des *European Climate Change Programmes* (ECCP) in der Kommission statt.

Mit der Vorlage einiger Forschungsberichte durch FIELD und das *Center for Clean Air Policy* (Kapitel 7) begann die vorbereitende Phase für das Grünbuch zu der Emissionshandelsrichtlinie. Bereits im Juli 1999 wurden die vorliegenden Zwischenberichte mit Kommissionsbeamten der GD Umwelt und anderen interessierten Generaldirektionen diskutiert (vgl. FIELD: 2000: 10). Für diese Arbeit erweiterte das Emissionshandels-team der GD Umwelt sein Netzwerk, indem es weitere Institutionen wie das Öko-Institut aus Deutschland in die Beratungsphase einschloss. Für die Erweiterung ihres Netzwerks um das Öko-Institut spielte für die Europäische Kommission insbesondere die Vertragsverhandlung des Kyoto-Protokolls eine Rolle, bei der Mitarbeiter des Öko-Instituts das Bundesumweltministerium und die Europäische Kommission in technischen Detailfragen beraten hatten (Interview Nr. 12). In der Vorbereitung des Grünbuchs stand insbesondere die Klärung spezifischer Fragen bei der Einbeziehung bestimmter Anlagen und Sektoren in einem EU-weiten Emissionshandelssystem im Fokus (Interview Nr. 12).

Die GD Umwelt und ihr externes Beratungsteam konsultierten in der zweiten Phase der Emissionshandelsrichtlinie frühzeitig andere Generaldirektionen und ihre Stakeholder. Die abgehaltenen Workshops dienten als eine rechtzeitige Einbindung aller Beteiligten in den Entscheidungsprozess sowie als frühzeitiger Informationsaustausch über die unterschiedlichen Designoptionen eines Emissionshandels (siehe Kapitel 7). Die Strategien der Politikunternehmer des Emissionshandels konzentrierten sich in dieser Phase insbesondere auf den Transfer von Informationen an relevante Stakeholder, um die Ablehnung des Mechanismus aufzubrechen und alle relevanten Beteiligten durch wissenschaftlich gut durchdachte und rationale Argumente von der Wichtigkeit der Einführung eines Emissionshandels zu überzeugen. Zudem sorgten die intensiven Beratungen mit dem externen Team der GD Umwelt für eine schnelle Wissenserweiterung zu dem

Thema ‚Emissionshandel‘ in der GD Umwelt und verschafften ihr dadurch gegenüber den anderen Generaldirektionen (mit Ausnahme der GD Wirtschaft und Finanzen) einen deutlichen Wissensvorsprung (siehe Kapitel 7). Dieser Wissensvorsprung diente einerseits dazu, die Kompetenz des Emissionshandelsteams zu stärken und gleichzeitig das Ansehen der GD Umwelt gegenüber anderen Generaldirektionen und Stakeholdern zu stärken: “You know we were on the economic ground, we were on a good economic ground. So it’s very difficult [for] DG Enterprise who were presenting the industry to argue that we shouldn’t do something that is low cost. You know they couldn’t refuse that. And in [DG] Tren it’s similar” (Interview Nr. 2). Aufgrund der ökonomischen Vorteile des Emissionshandelsystems und der von Wirtschaftswissenschaftlern errechneten Kosteneffektivität des Mechanismus besaß das Emissionshandelsteam der GD Umwelt gute Argumente für die Einführung eines Emissionshandelsmechanismus, die von den wirtschaftlich orientierten Generaldirektionen wie GD Energie und Verkehr (ehemals GD VII und GD XVII) und GD Industrie nur schwer widerlegt werden konnten (Interview Nr. 2). Durch ihre Argumentation gelang es der GD Umwelt in dieser Phase zunehmend, sich eine gewisse Autorität und Fachkompetenz im Bereich des Emissionshandelsmechanismus aufzubauen, die von den anderen Generaldirektionen und den Stakeholdern zunehmend anerkannt wurden (Interview Nr. 5, 10).

8.1 Die Entwicklungen nationaler Emissionshandelssysteme

Parallel zu der Entwicklung des Grünbuchs fanden auch Beratungen mit einigen Mitgliedstaaten wie Dänemark und dem Vereinigten Königreich statt, die selbst über die Implementierung eines nationalen Emissionshandelssystems nachdachten. So hatte das Vereinigte Königreich im Jahr 1999 eine Emissionshandelsgruppe (*Emissions Trading Group*) ins Leben gerufen. Der Emissionshandelsgruppe in der GD Umwelt war bewusst, dass einzelne nationale Emissionshandelssysteme zu einer Störung des Binnenmarktes führen könnten: „(...) If we let them all grow up organically differently, we would have great difficulty trying to put them all together” (Interview Nr. 2). So trafen sich dänische und britische Vertreter, um die Möglichkeit einer Verbindung ihrer beiden Emissionshandelssysteme zu diskutieren (ebd.). Sie stellten jedoch fest, dass eine Verbindung aufgrund des unterschiedlichen Designs ihrer Systeme nicht möglich war: “The UK took a voluntary approach and in the end they didn’t get many participants in the

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

voluntary scheme. And they took a six gas approach. A greenhouse gas approach with more sectors. (...) And the Danes had [a] completely different concept where they only targeted the power sector. Which was the one sector that couldn't join the UK scheme. They only took CO₂" (Interview Nr. 2).

Das Hauptproblem bestand demnach darin, dass das Vereinigte Königreich einen indirekten Emissionsansatz wählte, in welchem die Stromunternehmen nicht beteiligt waren, aber die Emissionen für eine Stromkonsumierung von allen Beteiligten geschätzt werden mussten. Dänemark dagegen wählte einen direkten Emissionsansatz, in welchem nur die Stromunternehmen eingeschlossen waren. Diese Unterschiede spiegelten die Gefahr eines disharmonisierten Emissionshandelsansatzes in der EU wider, so dass sich die Kommission auch gezwungen sah, anderen Mitgliedstaaten zu versichern, dass sie einer Lösung auf europäischer Ebene nachkommen würden: „We didn't want to see the internal market cut into twenty-seven different markets. So we felt we had to act" (Interview Nr. 2). Die Auswertung der Quellen zeigt, dass die Entwicklung von nationalen Emissionshandelssystemen für die GD Umwelt ein Treiber war, um die Erforschung eines solchen Mechanismus voranzutreiben. Dennoch stellte diese Entwicklung keinen Auslöser für die Beschäftigung mit dem Thema selbst dar, da die nationalen Emissionshandelssysteme erst nach der Initiative aus der Generaldirektion eingesetzt wurden. Ein Beobachter des Prozesses betonte vielmehr, dass in diesem Zusammenhang das Weltbild des Freihandelskonsens' eine Rolle spielte, welches in der gesamten Kommission stark verankert war: „[In der Kommission] gibt's zumindest das Axiom, dass wettbewerbslich ausgerichtete Instrumente gut sind. Ob das jetzt immer stimmt, sei mal dahin gestellt, aber das ist sozusagen der Grundkonsens, der Grundkonsens der Kommission“ (Interview Nr. 12). Neben dem Weltbild des ‚Schutz des Binnenmarkts‘ war die Haltung des Emissionshandelsteams in der GD Umwelt daher auch stark von dem Weltbild des ‚Freihandelskonsens in der EU‘ geprägt, weshalb sich eine wichtige Argumentation für einen Emissionshandelsmechanismus auf EU-Ebene nach Ansicht des Emissionshandelsteams der GD Umwelt an das Weltbild des ‚Freihandelskonsens‘ anschloss. Mit der Argumentation hinsichtlich der Weltbilder ‚Freihandelskonsens‘ und ‚Schutz des Binnenmarkts‘ unterstrich das Emissionshandelsteam der GD Umwelt ein weiteres Mal seinen ökonomisch orientierten Umweltschutzansatz, der die Doppelfunktion erfüllte,

einerseits den Emissionshandel als innovatives Klimaschutzinstrument zu etablieren und andererseits die Verwaltungskultur der GD Umwelt generell ökonomisch orientierter auszurichten (vgl. auch Kapitel 7).

8.2 Die neue Kommission unter Prodi

Als Wendepunkt kann zudem der Personalwechsel im Kommissionskolleg gewertet werden. Die Amtbesetzung mit Margot Wallström als neuer Umweltkommissarin wird als mitentscheidend für das Vorantreiben (*Push*) des Emissionshandelsmechanismus ab Mitte des Jahres 1999 gesehen (Interview Nr. 2, 5). Mit Beginn der Amtsperiode von Kommissionspräsident Romano Prodi fand ein Umdenken in der Kommission statt und ein genereller Wunsch nach mehr Offenheit gegenüber Stakeholdern und der Öffentlichkeit (vgl. u.a. Barnes/Barnes: 1999: 72f) entstand. In den ersten Monaten seiner Amtszeit wurde unter Prodi eine signifikante Umstrukturierung des Personals in der Kommission vorgenommen (vgl. Peterson: 2004). Erstmals durften Kommissare keine Generaldirektoren ernennen, welche die gleiche Nationalität wie sie selbst besaßen, um die ‚nationale‘ Sichtweise einzelner Kabinette zu erweitern (vgl. Peterson: 2004: 25f). Zudem wurden die Kabinette und ihre Kommissare aus dem zentralen Kommissionsgebäude ‚Berlaymont‘ wieder zurück zu den einzelnen Generaldirektionen geführt, um den Kontakt zwischen den beiden Einheiten der Kommission zu verstärken (vgl. ebd.: 25). Gleich zu Amtsantritt lancierte Prodi die ‚Kinnock Reformen‘, die sich insbesondere in dem Weißbuch zu Europäischen Regieren COM (2001) 428 final (*White Paper on European Governance*) aus dem Juli 2001 niederschlugen. Das Weißbuch identifizierte die Kernprioritäten ‚Unabhängigkeit, Verantwortung, Rechenschaftspflicht, Effizienz und Transparenz‘ für die interne Reform der Kommission (vgl. Kassim: 2004: 44). Die von Prodi initiierten Reformen waren umso tiefgreifender, da es vor der Reformdebatte unter Kommissionspräsident Santer laut Kassim (2004: 34ff) kaum nennenswerte vergleichbare Reformversuche innerhalb der Kommission gegeben hatte. Gleichzeitig sind die ‚Kinnock Reformen‘ als Antwort auf die Kritik des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rechnungshofs und des eingerichteten Komitees unabhängiger Experten (*Committee of Independent Experts*) an den unter Kommissionspräsident Santer aufgetretenen Missständen in der Kommission zu verstehen (vgl. Cini: 2004: 63).

8.3 Die Rolle der neuen Umweltkommissarin

Insbesondere Schweden galt in der EU seit seinem Beitritt in den 1990er Jahren als ein Land, das die Offenheit und Transparenz in EU-Institutionen vorantreiben wollte (vgl. Cini: 2007: 186). Interviewpartner berichteten, dass die neue Umweltkommissarin Wallström neben dem inhaltlichen Schwerpunkt des Klimaschutzes in der EU auch die Einbindung der Generaldirektionen und der beteiligten Stakeholdergruppen forcieren wollte (Interview Nr. 2, ähnlich auch Nr. 3).

Laut einem Kommissionsbeamten der GD Industrie machte Wallström als Umweltkommissarin die Klimaschutzpolitik sofort bei Amtsantritt zu einer Priorität in ihrer Amtsperiode, da sie selbst von der Notwendigkeit einer effektiven Klimaschutzpolitik überzeugt war: „Das ist ne Überzeugung gewesen. Das ist nicht nur Steckenpferd, das ist Berufung gewesen. Frau Wallström war tief überzeugt, dass man Klimaschutzmaßnahmen äh einpacken muss, war vom Kyoto-Protokoll her überzeugt, war davon überzeugt dass man in Europa ne Vorreiterrolle machen müsste“ (Interview Nr. 5). Sie setzte in ihrer Amtsperiode einen anderen Schwerpunkt als ihre Vorgängerin Bjerregaard, die ihren Fokus insbesondere auf die Luftreinhaltungspolitik und das *Auto Oil Programme* gerichtet hatte (Interview Nr. 3). Wie ein Mitarbeiter der GD Umwelt bestätigte, musste das Emissionshandelsteam um Jos Delbeke zu Beginn der Amtsperiode etwas Überzeugungsarbeit leisten, indem es der Umweltkommissarin alle Zusammenhänge erklärte und sie auf den neuesten Wissensstand zu dem Emissionshandel als Klimaschutzinstrument brachte (Interview Nr. 2). Der Kommissarin und dem Kabinett wurde jedoch laut Beteiligten sehr schnell bewusst, dass der Vorschlag für einen Emissionshandel begrüßenswert sei: „Aus Kabinettsicht war es eigentlich sehr schnell klar, dass das die richtige Richtung ist. Das heißt das Kabinett und die Kommissarin brauchte eigentlich keine große Überzeugungsarbeit, um das akzeptieren, zu übernehmen.“ (Interview Nr. 3). Zu Beginn ihrer Amtsperiode informierte das Emissionshandelsteam die Umweltkommissarin daher zunächst und forcierte bei ihr einen Lernprozess hinsichtlich der wirtschaftswissenschaftlichen und technischen Vorteile des Emissionshandelssystems. Aufgrund dieses neuen Wissens gelang es dem Emissionshandelsteam dann schnell, die Kommissarin von der Notwendigkeit der Einführung des Emissionshandelssystems auf europäischer Ebene zu überzeugen (siehe oben).

Von dem Moment an, als sie dem Emissionshandelsteam zustimmte, unterstützte die Kommissarin das Vorhaben laut Interviewaussagen intensiv: „(...) From the moment she agreed, she supported us very effectively. She was a natural politician who I think gave us great addition at a crucial time“ (Interview Nr. 2). Ein Beobachter wies zudem darauf hin, dass eine Neubesetzung eines Kommissarpostens für die administrative Ebene oft eine Zeit der Eigeninitiative darstellt: “Also wenn Sie die Führungsebene austauschen, ist das immer die Zeit der Ebenen drunter. Bis ein Kommissar sich eingearbeitet hat, dauert es mindestens zwölf Monate. So, und in den zwölf Monaten ist der Generaldirektor oder die Abteilungsleiter diejenigen, die die Politik machen und äh das hat Folgen, ganz klar. Bis dann der Kommissar da ist und sagen wir es jetzt mal so, sich auch ne gewisse Hausmacht selbst erarbeitet hat, das dauert schon“ (Interview Nr. 8).

Der Wechsel im Amt der Umweltkommissarin brachte für das Emissionshandelsteam um Jos Delbeke einerseits die Möglichkeit („Politikfenster“), die Entwicklung eines Emissionshandels in der Generaldirektion aufgrund der Neubesetzung des Kommissarpostens stärker voranzutreiben. Andererseits fand das Team in der Umweltkommissarin nach anfänglicher Überzeugung aufgrund ihres Klimaschutzschwerpunktes eine starke Befürworterin des Emissionshandelssystems und konnte seine Aktivitäten als Politikunternehmer hinsichtlich der Entwicklung eines solchen Mechanismus verstärken.

Darüber hinaus brachte Umweltkommissarin Wallström auch eigene Ideen in den Prozess der Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie ein. So bestätigte ein ehemaliges Kabinettsmitglied, dass sie gleich zu Beginn der ersten Kabinettsitzungen den Vorschlag zu einem ‚*European Climate Change Programme*‘ machte: „Das war eigentlich wirklich die Kommissarin bei ihrem Antritt, die sagte: ja wir müssen natürlich auf internationaler Ebene handeln, aber wir müssen auch in Europa die Umsetzungen- Umsetzungsmaßnahmen durchführen and I want a European Climate Change Programme“¹³⁰ (Interview Nr. 3). Sie gab bereits kurz nach ihrem Antritt die Ausarbeitung des *European Climate Change Programmes* in Auftrag, das weitgehend parallel zu der Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie vorangetrieben wurde. Bereits im Oktober 1999 kündigte die Umweltkommissarin erstens ein Aktionsprogramm an, um mit verschiede-

¹³⁰ Wechsel vom Deutschen ins Englische durch den Interviewpartner selbst vorgenommen.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

nen Stakeholdergruppen praktische Schritte für die Entwicklung wirksamer Klimaschutzinstrumente zu diskutieren (vgl. Harding: 1999). Zweitens verkündete sie die Lancierung eines Grünbuchs für den Emissionshandel im Frühjahr 2000 (vgl. ebd.). Im Unterschied zu ihrer Vorgängerin Ritt Bjerregaard hatte Umweltkommissarin Wallström das Ziel, nicht nur die informellen Konsultationsstrukturen der GD Umwelt transparenter und offener zu gestalten, sondern sie in Form eines Programms zu verändern und generell transparentere und offenere Strukturen zu manifestieren (vgl. Kapitel 7; Interview Nr. 2). Darüber hinaus hatte dieses Programm zum Ziel, die Konsultationen im Umweltbereich auch generaldirektionsübergreifend zu verändern, da andere relevante Generaldirektionen sehr intensiv in die Beteiligung an dem Programm einbezogen wurden (vgl. COM: 2000b).

Die Neubesetzung des Umweltkommissarpostens wird von vielen Beteiligten als ein entscheidender Wendepunkt in den Verhandlungen charakterisiert, da die Kommissarin Wallström sich der Problematik des Klimawandels von Beginn an annahm und entscheidend vorantrieb. Ab diesem Zeitpunkt weitete sich die Gruppe der Politikunternehmer auf die oberste Führungsebene aus und schloss die Umweltkommissarin und ihr Kabinett ein. Durch die Erweiterung der Politikunternehmergruppe flossen neue Ideen wie das ECCP in den Entwicklungsprozess der Emissionshandelsrichtlinie ein und die Aktivitäten der Politikunternehmer erhöhten sich durch die Erweiterung der Politikunternehmer auf die obersten Führungsebenen. Als ein weiterer ausschlaggebender Faktor wird die Besetzung des Kabinetts durch die Kommissarin mit überwiegend Umweltspezialisten genannt, was zu einer Erhöhung der Effektivität ihrer Arbeit führte: „She was a very effective commissioner. She was only one of two who were reappointed for a second term. Verheugen and Wallström were the only two. That is a testimony to her success. And ah she, she is, she had a very good team around her. Her head of cabinet was a real environment specialist from sweden” (Interview Nr. 2). Das Interesse der Umweltkommissarin, offenere und transparentere Arbeitsstrukturen im Bereich der Klimapolitik der EU-Kommission zu schaffen, lässt sich zudem in eine Reihe von Initiativen für eine größere Offenheit und Transparenz einordnen, die skandinavische Kommissionsmitarbeiter und skandinavische Politiker auf EU-Ebene seit dem Beitritt von Schweden und Finnland Mitte der 1990er Jahre lanciert hatten (u.a. Cini: 2007: 8).

8.3.1 Die internen Arbeitsstrukturen der GD Umwelt unter Wallström

Gleich nach Beginn des Amtsantritts der Kommissarin konnte eine Veränderung in der alltäglichen Zusammenarbeit zwischen Umweltkommissarin, ihrem Kabinett und der GD Umwelt festgestellt werden. So beschrieben Kommissionsmitarbeiter der GD Umwelt die Zusammenarbeit zwischen dem Kabinett und ihnen als außergewöhnlich eng: „Natürlich war der Kontakt zwischen dem Kabinett und mir und der Klimaschutzabteilung sehr sehr eng. Durch den ganzen Prozess hindurch. Das war äh allgemein ein Merkmal der Zusammenarbeit zwischen dem Kabinett von Frau Wallström und der Generaldirektion, dass es eigentlich eine sehr enge Zusammenarbeit war“ (Interview Nr. 3). Als ein großer Vorteil wurde bei der Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationseinheiten die Fachkompetenz einzelner Kabinettsmitglieder beschrieben, die selbst einen Umwelthintergrund hatten, den 'Stallgeruch' der Generaldirektion besaßen und viele Kommissionsmitarbeiter aus der Generaldirektion von früher kannten (Interview Nr. 3). Die Kommissarin Wallström führte demnach die Tradition von Ritt Bjerregaard von direkten Kontakten zwischen Kommissionsmitarbeitern und den Kabinettsmitgliedern weiter. Beteiligte Interviewpartner, die sowohl die Verhandlungen um die CO₂-Steuer als auch die Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie begleitet hatten, beschrieben jedoch das Verhältnis zwischen Kommissarin, Kabinettsmitgliedern und Kommissionsbeamten als herausragend gut im Vergleich zu anderen Entwicklungen von Politikvorschlägen (Interview 2, 3). Die Analyse der Amtszeit von Margret Wallström zeigt, dass die Kommissarin darauf abzielte, die Zusammenarbeit zwischen Kabinett und Generaldirektion dauerhaft flexibler und dezentralisierter zu gestalten, während sich bei Ritt Bjerregaard auch aufgrund ihrer streitbaren Persönlichkeit (vgl. Brockmann: 2003:110f) die Zusammenarbeit bei neuen Politikvorschlägen unterschiedlich gestaltete. So wird die Zusammenarbeit mit Kommissarin Bjerregaard in der ersten Phase der Entwicklung des Emissionshandels aufgrund ihrer Skepsis gegenüber dem Emissionshandel nicht so positiv bewertet, wie im Vergleich zu Margret Wallström (Interview Nr. 2).

Die Mitglieder des Kabinetts von Margret Wallström waren offensichtlich in der ‚Denkweise‘ und der ‚Verwaltungskultur‘ der GD Umwelt sozialisiert, wodurch die Zusammenarbeit zwischen Kabinett und Generaldirektion erleichtert wurde. Ein weite-

rer Grund für diese enge Zusammenarbeit zwischen der Generaldirektion und dem Kabinett war laut Kommissionsbeamten der GD Umwelt auch die Tatsache, dass die Umweltkommissarin Wallström Skandinavierin war und sich sehr stark mit dem Prinzip der Konsultation identifizierte: „ (...) Mrs. Wallström was Scandinavian, Swedish. She liked to consult” (Interview Nr. 2). Zudem waren offensichtlich zu dieser Zeit Führungspersonen im Amt, die ebenfalls eine flexible Gestaltung der Arbeitsweise zwischen Kabinett und der GD Umwelt begrüßten: „(...) Generaldirektoren legen dann mehr oder weniger Wert darauf, dass sie diese zentrale Stellung eben einnehmen: und das alles über sie geht oder sind eben flexibel oder müssen flexibel sein, weil es einfach sonst den gesamten Betrieb blockiert, dass es eben auch direkte Kontakte zwischen dem Kabinett und (...) den Direktoren oder Abteilungsleitern und Referatsleitern oder eben sogar einzelnen Mitarbeitern gibt“ (Interview Nr. 3). Da vor allem der Posten des Generaldirektors laut Aussagen eines Mitarbeiters der GD Industrie sehr oft wechselte (Interview Nr. 5), ist anzunehmen, dass es aufgrund dieser Umstände für die Kommissionsmitarbeiter leichter möglich war, auch direkte und informelle Arbeitswege zu beschreiten. Aufgrund der starken Identifizierung der Umweltkommissarin Wallström mit dem Weltbild der ‚verstärkten gesellschaftlichen Partizipation‘¹³¹ konnten gezielte Veränderungen hin zu einer flexibleren Arbeitsweise der GD Umwelt vorgenommen werden und die Zusammenarbeit zwischen Kabinett und Generaldirektion nachhaltig verbessert werden. Statt eines hierarchischen Ansatzes befürwortete die Kommissarin somit flexible, dezentralisierte Arbeitswege und konsensuale Entscheidungsprozesse, die sich auf Konsultation und kooperative Zusammenarbeit unter den Mitarbeitern stützte. Mit Beginn ihrer Amtszeit unternahmen die Politikunternehmer daher erstmals Anstrengungen, parallel zu den ideationellen Strukturen auch die prozeduralen Strukturen der Verwaltungskultur in der GD Umwelt flexibler zu gestalten.

Zudem war das Kabinett offensichtlich sehr schnell von der Kompetenz des Teams um Jos Delbeke überzeugt und wusste, dass es sich auf die Qualität ausgearbeiteter Vorschläge verlassen konnte: “(...) weil eben in der Generaldirektion das Team Peter Vis,

¹³¹ Das Weltbild der ‚verstärkten gesellschaftlichen Partizipation‘ ist Teil des Weltbildes der ‚nachhaltigen Entwicklung‘ das zur Lösung von globalen Problemen mit sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Dimension die Beteiligung relevanter Stakeholder Gruppen befürwortet (vgl. u.a. Brozus et al.: 2003: 73 ff).

Jos Delbeke, Matti Vainio und wer auch immer noch daran beteiligt war ein ganz hervorragendes Team, also das war wirklich mit die besten Leute in der Generaldirektion. Also dass wir auch einfach hohes Vertrauen hatten in dieses Team“ (Interview Nr. 3). Die Aussagen verdeutlichen, dass sich zwischen Kabinett und Generaldirektion unter der Kommissarin Wallström aufgrund der hohen fachlichen Kompetenz auf beiden Seiten schnell eine vertrauensvolle Zusammenarbeit entwickelte, die eine zügige Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie ermöglichte.

In der zweiten Phase der Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie erweiterte sich die Politikunternehmergruppe bis auf die Ebene der Umweltkommissarin und ihres Kabinetts, so dass in allen entscheidenden Positionen Mitarbeiter saßen, die eine Einführung des Emissionshandels für sinnvoll hielten und ihn vorantrieben. Sowohl die politische Ebene mit der Umweltkommissarin als auch die administrative Ebene mit dem Emissionshandelsteam in der GD Umwelt unterstützten daher die Entwicklung eines Emissionshandelssystems: „(...) Es waren mit Sicherheit Frau Wallström einerseits als politische Leitfigur und auf der administrativen Seite Jos Delbeke, der es in der Kommission vorangetrieben hat“ (Interview Nr. 5).

Im Vergleich zu dem ersten Beobachtungspunkt dieser Studie gestaltete sich die Zusammenarbeit zwischen der neuen Umweltkommissarin, ihrem Kabinett und der Generaldirektion flexibler. Dieser Umstand ist einerseits auf den persönlichen Hintergrund der Umweltkommissarin und ihre Überzeugung von der Wichtigkeit einer effektiven Klimapolitik zurückzuführen. Andererseits ermöglichte die Zusammensetzung ihres Kabinetts und die Ausarbeitung neuer Konsultationsstrukturen eine flexible und aus kurzen Arbeitswegen bestehende Zusammenarbeit mit der GD Umwelt. Darüber hinaus waren sowohl die Kommissarin auch als das Kabinett von der Kompetenz des Emissionshandelsteams überzeugt und vertrauten auf die Sachkenntnis des Teams.

8.4 Die Entwicklung des Grünbuchs

Während der Vorbereitung des Grünbuchs legte das *Center for Clean Air Policy* (CCAP) im November 1999 schließlich eine weitere Studie vor, in der ein mögliches Design für einen Emissionshandel erarbeitet worden war. Entgegen früheren Vorschlä-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

gen schlug das CCAP in dieser Studie einen *Downstream-Ansatz* vor, der mit ‚*policies and measures*‘ (Politiken und Maßnahmen) kombiniert werden sollte. In diesem Bericht vertrat das Forschungsteam die Meinung, dass sich ein solcher Ansatz am ehesten mit bestehenden Gesetzessystemen der Europäischen Union vereinbaren ließe (vgl. CCAP: 1999: 53).

Die abschließende Beratungsphase mit dem externen Team verlief parallel zur Ausarbeitung des Grünbuchs. Das Grünbuch stand unter der Regie von Peter Vis, der auch als Autor des Grünbuchs zum Emissionshandel bezeichnet wird (Interview Nr. 5). In Zusammenarbeit mit der GD Wirtschaft und Finanzen, sowie dem Beratungsteam um das CCAP und FIELD erarbeitete das Emissionshandelsteam die einzelnen Teile des Grünbuchs. Die GD Wirtschaft und Finanzen schrieb dabei einige Teile des Grünbuchs selbst: “I mean I can’t remember how much of a each section was in their part of the green paper that were fairly sizely recommended, based on drafts through studies of environment we had suggested. For example combinations of all different approaches. And they were, they were largely accepted” (Interview Nr. 6).

Die Zusammenarbeit zwischen beiden Generaldirektionen kann daher als gut und vertrauensvoll charakterisiert werden, da ganze Teile des Grünbuchs, die auf der Basis von Studien der GD Wirtschaft und Finanzen entstanden, übernommen und von der GD Umwelt akzeptiert worden waren. Auch Kommissionsbeamte der GD Umwelt beschrieben die Zusammenarbeit als sehr gut, da die zuständigen Mitarbeiter von dem Konzept des Emissionshandels überzeugt waren und zudem als sehr kompetent beschrieben wurden (Interview Nr. 2). Die gute Zusammenarbeit zwischen beiden Generaldirektionen kann daher als Indikator für die Überzeugung aller Beteiligten im Netzwerk des Emissionshandelsteams von der Wichtigkeit der Einführung eines Emissionshandelssystems aus ökonomisch-rationalen Gründen gelten.

Im Februar 2000 legte FIELD ihren Endbericht über Designoptionen für die Einführung des Emissionshandels vor. Eine Arbeitsversion des Berichts und ein Zwischenbericht aus dem Juli 1999 waren bereits im Dezember 1999 mit Vertretern von Mitgliedstaaten und anderen Stakeholdern diskutiert worden (vgl. FIELD: 2000: 9). Auch hier diente

die Konsultation dazu, die Mitgliedstaaten über den Beratungs- und Forschungsprozess der GD Umwelt zu einem Emissionshandelssystem zu informieren und mögliche Abwehrmechanismen der Mitgliedstaaten durch ökonomisch und wissenschaftlich fundierte Argumente zu überwinden, um die Basis für permanente Überzeugungsstrategien zu legen (u.a. Interview 1, 2). In ihrem Bericht kommen FIELD und das CCAP zu der Überzeugung, dass die Einführung eines CO₂-Emissionshandelssystems entscheidende ökologische und ökonomische Vorteile bringen würde (vgl. FIELD: 2000: 44). Die Studie kam zu dem Schluss, dass ein *Upstream-Ansatz* ein sehr hohes Ergebnis an kosteneffektiven CO₂-Reduktionen erzielen würde. Gleichzeitig lässt sich dieser Ansatz laut FIELD jedoch aufgrund der verschiedensten Stakeholderinteressen der Mitgliedstaaten und der Industrie kaum umsetzen (vgl. FIELD: 2000: 5). Daher plädierten sie für einen *Downstream-Ansatz*, der für ausreichend hohe Reduktionen sorgen würde und gleichzeitig die bestehenden politischen Maßnahmen im Klimaschutz respektieren würde (vgl. FIELD: ebd.). FIELD schlug daher den aus ihrer Sicht realistischeren von beiden Ansätzen vor, der zudem anschlussfähig an das von der GD Umwelt propagierte Weltbild des ‚kosteneffektiven Klimaschutzes‘ war (vgl. ebd.). Zudem führte das Team der GD Umwelt bereits in der Vorbereitungsphase auf das Grünbuch verstärkt Konsultationen mit allen relevanten Stakeholdern durch und strebte durch die Weiterleitung von Informationen einen fortlaufenden Lernprozess unter allen Beteiligten an, um durch wiederholte Argumente die Stakeholder langfristig von der Wichtigkeit eines Emissionshandels auf europäischer Ebene zu überzeugen.

Im März 2000 wurde schließlich das Grünbuch zum Emissionshandel veröffentlicht. Zudem hatte die GD Umwelt auf die zunehmende Dominanz des Klimawandels als Umweltschutzthema reagiert und erstmals ein Klimaschutzreferat eingerichtet, dessen Leiter Jos Delbeke mit Peter Vis als stellvertretendem Referatsleiter wurde (Interview Nr. 2). Das Referat wurde der Abteilung ‚Generelles und Internationale Angelegenheiten‘ zugeordnet, da es damals noch keine eigene Abteilung für Klimaschutz gab (vgl. Krebs: 2000: 40). Zudem wurde das Emissionshandelsteam um Jos Delbeke noch einmal entscheidend erweitert, indem Peter Zapfel ins Team geholt wurde. Peter Zapfel hatte zuvor in der GD Wirtschaft und Finanzen in dem Team gearbeitet, dass an der Ausarbeitung des Grünbuchs beteiligt gewesen war und wurde aufgrund seiner hohen

Kompetenz von dem Emissionshandelsteam ‚rekrutiert‘ (Interview Nr. 2). Laut einem ehemaligen Kommissionsmitarbeiters der GD Umwelt war diese stetige Erweiterung des Teams mit kompetenten Leuten ein wichtiger Grund für die Effektivität der gesamten Arbeit: „ (...) [In] DG Environment we put together the best team we could. I recruited some of the best people that could be recruited. [Namen] They all came in. Peter Zapfel ahm we recruited. So we were really putting together a strong team. That was very important” (Interview Nr. 2).

Diese Aussage zeigt, dass das Team um Jos Delbeke sehr um eine hohe fachliche Kompetenz seiner Mitarbeiter bemüht war und strategische Verbesserungen verfolgte, indem es für sein Team die besten Leute einstellte. Damit konnten die Politikunternehmer ein wichtiges Ziel ihrer Arbeit, die Überzeugung von genügend Beteiligten aufgrund eines wissenschaftlich fundierten, gut ausgearbeiteten Konzepts, sichern und die Effektivität der eigenen Arbeit gewährleisten. Zitiert werden kann an dieser Stelle ein hoher Mitarbeiter der damaligen GD Umwelt: “But above all it has to be a good concept, a good idea. The concept about an idea as effectively. In a way a good idea sells itself and ah thats what we had” (Interview Nr. 2).

Mit der Vorlage dieses Grünbuchs nutzte die Europäische Kommission das ihr vertraglich zugeschriebene Initiativrecht. Laut eines Kommissionsbeamten der GD Industrie und Unternehmen sollten in dem Grünbuch zunächst Ideen gesammelt werden, die anschließend in einer formalen Konsultation mit dem Parlament, den Mitgliedstaaten, Umwelt-NRO und Industrievertretern diskutiert werden sollten (Interview Nr. 5). Erst mit der Eröffnung dieser Konsultationsrunde begann eine größer angelegte Diskussion über die Einführung des Emissionshandels auf europäischer Ebene.

8.4.1 Konsultation der Stakeholder zum Grünbuch

Das Grünbuch führte jedoch schnell zu einem ersten Disput mit dem Europäischen Parlament. Die von FIELD vorgelegte Designstudie zum Emissionshandel war zu einem großen Anteil Vorlage des Grünbuches geworden und der darin vorgeschlagene *Downstream-Ansatz* wurde von dem Europäischen Parlament kritisiert. Zwar begrüßte der Umweltausschuss des Europäischen Parlaments die Entwicklung einer Emissions-

handelsrichtlinie, allerdings bedauerte der Ausschuss, dass einige Sektoren wie der Verkehrssektor aus dem Handelssystem von vorneherein ausgeschlossen wurden und kritisierten, dass bestimmte Passagen des Grünbuches so angelegt seien, dass sie bestimmte Antworten bereits suggerierten (vgl. EP: 2000a: 13). Ferner kritisierte der Ausschuss die Sonderstellung des Emissionshandels gegenüber anderen politischen Maßnahmen im Klimaschutz, sowie die Fokussierung auf nur einen Ansatz im Grünbuch (*Downstream-Ansatz*, vgl. EP: 2000a: 13f). In dieser Kritik wurde der Umweltausschuss des Europäischen Parlaments von verschiedenen Umweltschutzorganisationen wie dem Deutschen Naturschutzring (DNR) unterstützt (vgl. DNR: 2000: 28).

Eine Mitarbeiterin der Grünen Fraktion im Europäischen Parlament (Greens/EFA) berichtete, dass es innerhalb der Fraktion Diskussionen gab, ob der Emissionshandel überhaupt das angemessene Instrument sei und die praktikabelste Lösung, um CO₂-Emissionen zu reduzieren (Interview Nr. 9, vgl. auch Greens/EFA: 2000). Hier stand insbesondere die Geeignetheit und die Praktikabilität eines solchen marktwirtschaftlichen Instruments im Vordergrund. Zudem gab es moralische Gegenargumente aus der Fraktion der Grünen, die einen Handel mit Umweltverschmutzung grundsätzlich ablehnten (Interview Nr. 9). Dagegen habe die PPE-DE Gruppe (Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens) et des Démocrates Européens), die traditionell der Industrie sehr nahe stehe, erkennen können, dass es sich beim Emissionshandel um ein ökonomisches Instrument handele und daher seien bestimmte Diskussionen von der PPE-DE Gruppe und der ihr nahestehenden Industrie besser verstanden worden, so die Mitarbeiterin der Fraktion der Grünen im EP (ebd.). Die ökonomische Argumentation und die Fokussierung des Grünbuchs auf die Weltbilder ‚Schutz des Binnenmarkts‘, ‚Freihandelskonsens‘ und ‚kosteneffektiver Klimaschutz‘ wurden aufgrund dieser Aussagen daher von der PPE-DE Gruppe und der ihr nahestehenden Industrie im Unterschied zu der Fraktion der Grünen eher nachvollzogen und akzeptiert (ebd.).

8.4.1.1 Konsultation der Nichtregierungsorganisationen

Unter den Umweltschutzorganisationen identifizierte sich insbesondere das Klimaschutznetzwerk CAN Europe¹³² mit dem *Upstream*-Ansatz und bemängelte die Fokussierung des Grünbuches auf einen einzigen Ansatz (vgl. CAN: 2000: 1). Darüber hinaus forderte CAN Europe, dass der Ansatz mehr Sektoren beinhalten sollte, um dadurch ökonomischen Berechnungen zufolge effizienter sein zu können (vgl. CAN: 2000: 5). Zudem favorisierte die Mehrheit der Umwelt-NRO eine Auktionierung der Zertifikate, sowie strenge *compliance*- und *monitoring*-Mechanismen.

Dieser Disput spiegelt die zunehmend fokussierte Steuerung des Diskussionsprozesses durch die GD Umwelt wider. Indem sie sich sehr stark auf die Vorschläge von FIELD und dem CCAP verließ, schloss das Emissionshandelsteam den *Upstream-Ansatz* aus politischen Erwägungen schnell aus und konzentrierte sich auf das *Downstream*-Modell. Obwohl das Grünbuch einerseits die Aufgabe hatte, ein Bewusstsein für die Vorteile des Mechanismus zu schaffen, spiegelt es auf der anderen Seite die Problematik von technischen Details und Anforderungen wider, die zu komplizierten Diskussionen über die richtige Vorgehensweise führten (vgl. FIELD: 2000; EP: 2000a). Zudem zeigen die Diskussionen, dass die Debatte um das Grünbuch für einen Emissionshandel von großer Skepsis geprägt war (vgl. CAN Europe: 2000; EP: 2000) und stellenweise auch von Missverständnissen behaftet war. Diese Problematik zeigt sich an dem Beispiel der durch den Umweltausschuss des Europäischen Parlaments empfundenen Herabwürdigung anderer Klimaschutzmaßnahmen gegenüber dem Emissionshandel. Indem die GD Umwelt sich auf den politisch leichter durchzusetzenden Entwurf einließ, versuchte sie die Skeptiker des Mechanismus' von Anfang an von der Durchsetzbarkeit des Instruments (auch in Gegenüberstellung zu dem Instrument der CO₂-Steuer) zu überzeugen: „Anybody who is an economist sees what I mean. Either you cap the quantity - then it gets the price out. Or you put the price in and then you get the quantity out. I mean they are symmetric instruments in term of the economic implications. And they both do the same trick, they decarbonize” (Interview Nr. 1). Die GD Umwelt zielte so

¹³² Climate Action Network Europe, damals Climate Network Europe, CNE

darauf ab, die Ähnlichkeit des Emissionshandelsinstruments zu der CO₂-Steuer in ihrer ökonomischen Ausrichtung hervorzuheben.

Die Kommissarin betonte an dieser Stelle, dass das Grünbuch einerseits eine informative Rolle habe und hauptsächlich ein in der Öffentlichkeit sehr missverstandenes Instrument neu beleuchtet werden sollte (COM: 2000a; auch Interview Nr. 6). Gleichzeitig sollte das Grünbuch verdeutlichen, dass mit dem Emissionshandel ein bisher unerprobtes, innovatives Instrument eingeführt werden sollte und es daher wichtig sei, die Konzeption des Instruments von Anfang an richtig zu gestalten: “It must be understood that we are breaking new ground with such a system and we need to get it right from the start. (...) Then emissions trading will ensure that emission reductions will be made where they are cheapest and hence we will all benefit economically. It's not just about leaving things to market forces, but creating the necessary structures in which cost-effective incentives can exist” (COM: 2000a). Das Beispiel des Grünbuchs zeigt, dass die GD Umwelt an einer durch sie selbst gesteuerten Diskussion interessiert war, um das Instrument des Emissionshandels aus ihrer Sicht so praktikabel und ökonomisch sinnvoll wie möglich gestalten zu können.

Gleichzeitig verdeutlichen die Ausführungen, dass die Umwelt-NRO dem Emissionshandel weiterhin sehr skeptisch begegneten. Ihre Hauptsorge bestand darin, dass keine absoluten Emissionsobergrenzen (das sogenannte *cap*) gezogen werden würden und lediglich relative Obergrenzen für die Industriesektoren bestehen würden (Interviews Nr. 10, 11). Laut Aussagen von Beteiligten standen die Nichtregierungsorganisationen dem Mechanismus noch bis zum Beginn des *European Climate Change Programmes* skeptisch gegenüber, was zum Teil auf Missverständnissen wie der Befürchtung einer Einführung von relativen Obergrenzen beruhte (Interview 10, 11). Gleichzeitig verdeutlicht die Debatte zu dem Grünbuch im Frühjahr 2000 die moralische Bewertung des Emissionshandels als ‚schlechtes‘ Instrument (Interviews Nr. 1, 10) durch die Umwelt-NRO.

8.4.1.2 Konsultation der Industrie

Darüber hinaus zeigt die Debatte über das Grünbuch auch eine Zweiteilung der Industrie auf. Während einige Industrievertreter schon in der Anfangsphase einem Emissionshandelssystem sehr enthusiastisch gegenüberstanden (siehe Kapitel 7), kristallisierte sich im Laufe der Zeit eine Spaltung der Industrie in zwei Lager heraus: “ So they were somewhat surprised when the commission came up with what they wanted. And couldn’t all say [unverständlich] we didn’t want that. In fact, industry then split” (Interview Nr. 2). Insbesondere die energieintensiven Industrien waren gegen die Einführung eines Emissionshandels (Interview Nr. 1, 2, 5). Laut eines Mitarbeiters der Generaldirektion lag in diesem teilweisen Widerstand der Industrie ein Paradoxon, da diejenigen Stakeholder, die aufgrund ihrer Industriebranche für eine kostengünstige Lösung im Klimaschutz hätten sein müssen, gleichzeitig offen gegen den Emissionshandel als Klimaschutzinstrument intervenierten: „I think there was a paradox that the ones who normally would be in favour of cost effective instruments and ah ways of getting to CO₂ reductions already and environmental regulations in the cheapest possible way were also the ones which were very open against emissions trading. Because it was at the same time putting a constraint on the industry” (Interview Nr. 1). An diesem Beispiel zeigt sich der Widerspruch, in den sich bestimmte Industriezweige im Laufe der Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie verstrickten. Zu diesen Industriezweigen gehörten unter anderem die Chemieindustrie, die Europäischen Zementproduzenten, sowie Stahl- und Nichteisenindustrien (Interview Nr. 2).

Im Verlauf des Konsultationsprozesses sprachen sich daher die Europäischen Industrieverbände UNICE (*Union des Industries de la Communauté européenne*)¹³³, CEFIC (*European Chemical Industry Council*) und CEMBUREAU (*European Cement Association*) gegen die Einführung eines Emissionshandels aus und plädierten für eine Ausweitung der Sektoren, sowie die Ausweitung des Handelssystems auf alle im Kyoto-Protokoll genannten Treibhausgase (vgl. DNR: 2000b: 34). Die Ablehnung des Emissionshandels lässt sich darauf zurückführen, dass diese Industrieverbände zu den stärksten Emittenten von CO₂ gehörten und ihre Sektoren von dem Emissionshandelssystem am

¹³³ Seit 2007 in BUSINESSEUROPE, the Confederation of European Business, umbenannt.

ehesten betroffen wären (Interviews Nr. 1, 2, 5; vgl. auch DNR: 2000b: 34). Die stromerzeugende Industrie war ebenfalls in zwei Positionen unterteilt, auch wenn sie nach außen laut Mitarbeitern der Kommission bemüht war, eine gemeinsame Position einzunehmen (vgl. Interviews 1, 2, 5). Die Union der Elektrizitätsindustrie EURELECTRIC (*Union of the Electricity Industry*) befürwortete eine Einführung des Emissionshandels und drängte auf eine schnelle Implementierung des Mechanismus (EURELECTRIC: 2000a: 1, vgl. auch EURELECTRIC: 2000b).

Laut einem Mitarbeiter der GD Umwelt drängte vor allem die Nuklearindustrie auf den Einsatz des Emissionshandels als Klimaschutzinstrument, da sie mit einer sehr CO₂-armen, wenn auch radioaktiven Technologie arbeitete (Interview Nr. 2). Die Erdölunternehmen registrierten zunächst die Kosten, die durch einen Emissionshandel verursacht wurden und erkannten erst im weiteren Verlauf die Möglichkeit, diese Kosten an den Endverbraucher weiterzugeben. Die Nuklearindustrie dagegen sah bereits damals, dass sie im Zuge dieser Preiserhöhungen mitziehen konnte, ohne dass für sie tatsächlich eigene Kosten für die Reduktion von CO₂-Emissionen entstand: “But the nuclear guys have been able to put up their price for nothing. You know, they just benefit. So they have made a (?win fold?) too. And they, they could see that already.” Die Stromunternehmen entdeckten demnach schon frühzeitig die Vorteile des Emissionshandels für ihre Branche und unterstützten den Mechanismus daher in der Debatte um das Grünbuch. Alle anderen Industriesektoren bevorzugten in ihren Stellungnahmen jedoch die Einführung von freiwilligen Vereinbarungen und lehnten CO₂-Steuern ab (vgl. COM: 2001b: 1).

Auffällig war laut Kommission, dass die Industrie der ökonomischen Argumentation für die Einführung eines Emissionshandels sehr zugänglich war und sie akzeptierte (vgl. u.a. COM: 2001b: 1; EURELECTRIC: 2000b: 3; OGP: 2000: 6). Die GD Umwelt stellte fest, dass die verschiedenen Industriezweige offensichtlich sehr unterschiedliche Auffassungen des Begriffes ‚Handel‘ besaßen, die zum Teil auf Missverständnissen beruhten (vgl. COM: 2001b: 4). Demnach waren laut einem Mitarbeiter der Kommission jene Unternehmen, die selbst im Handel tätig waren, traditionelleren Firmen hinsichtlich des Verständnisses von ‚Handel‘ im Voraus: „Ah the refineries, oil, gas they

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

are used to trading (...) and they saw that the advantage of emissions trading was companies which are called very traditionally in the way they doing their business. They don't use trading and anything. So they were very resistant about this and they said ah well now shouldn't we kind of do the old way?" (Interview Nr. 1). Traditionellere Unternehmen standen demnach dem Emissionshandel grundsätzlich skeptischer gegenüber als im Handel weltweit tätige Unternehmen.

Die Haltung der Umwelt-Nichtregierungsorganisationen sowie die kontroverse Debatte im Umweltausschuss des Europäischen Parlaments und die divergierende Haltung der Industrie verdeutlichen zudem die sehr abstrakte Diskussion um das Instrument des Emissionshandels zu diesem Zeitpunkt. Die Kommunikationsschwierigkeiten in der öffentlich geführten Debatte zu dem Grünbuch beruhten, wie sich in den verschiedenen Stellungnahmen zeigte, auf einigen Missverständnisse in der Wahrnehmung des Emissionshandelskonzepts. Das Instrument des Emissionshandels wurde zumindest von einem Teil der Industrie sowie den Umweltorganisationen skeptisch betrachtet, womit das ureigene Klientel der GD Umwelt (die Nichtregierungsorganisationen) dem Instrument zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Grünbuchs eher ablehnend gegenüberstand. Auch wenn durch die Einbindung des Kabinetts und der Umweltkommissarin das Instrument nach außen durch die gesamte Führungsebene der GD Umwelt vorangetrieben wurde, gab es doch unter den traditionelleren Führungskräften weiterhin Zweifel an dem Einsatz eines Emissionshandels (Interview Nr. 1, 2; vgl. auch Kapitel 7).

Die Präferenzen der Kommissionsbeamten in der GD Umwelt waren noch nicht vollständig hinsichtlich der Einführung des Mechanismus verändert, auch wenn der Trend zu einem Präferenzwandel zu diesem Zeitpunkt eingesetzt hatte, was durch die intensive Zusammenarbeit zwischen GD Umwelt, Kabinett und Umweltkommissarin verstärkt wurde. Die Haltung der anderen beteiligten Generaldirektionen wird dagegen als eher abwartend beschrieben, da die Stakeholder dieser Generaldirektionen (die Lobby-Gruppen der Industrie) gespalten waren und man die Reaktionen auf das Grünbuch abwarten wollte: „Also man muss natürlich sehen äh da- [die] Generaldirektion Umwelt darin federführend ist, entwickelt sie im wesentlichen das System. Das heißt, wir haben Gedanken gehabt, aber wir schreiben so was nicht auf, bevor nicht ein Vorschlag vor-

liegt. Das heißt, wir sind mehr reaktiv als proaktiv“ (Interview Nr. 5). Die zunächst mehrheitlich ablehnende Haltung der industrieorientierten Generaldirektion zu Beginn der Initiierungsphase im Jahr 1998 war zu dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des Grünbuchs daher bereits aufgebrochen.

Die Aussagen zeigen, dass ein Grund in der sehr breiten Konsultation zu dem Grünbuch in der Öffentlichkeit zu finden ist. Aufgrund der sehr breit angelegten Debatte mit vielen beteiligten Akteuren sowie der vorwiegenden Kommunikation über schriftliche Stellungnahmen war es für die GD Umwelt schwierig, Missverständnisse zügig auszuräumen, wie die Kommentare des Europäischen Parlaments verdeutlichen. Die an der Konsultation beteiligten Akteure wiesen darüber hinaus eine sehr hohe Heterogenität auf, wie die sehr unterschiedlichen Positionen zu dem Emissionshandelsmechanismus zeigen. Zudem schien die Autorität der GD Umwelt, was das Wissen über den Emissionshandel betrifft, von den anderen Generaldirektionen und Stakeholdern noch nicht anerkannt zu sein (vgl. EP: 2000; Interviews Nr. 5, 11). Die Analyse verdeutlicht, dass die Bedingungen für Überzeugungs- und Lernprozesse zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorhanden waren, weshalb die Mehrheit der Beteiligten von einer Einführung des Emissionshandelssystems noch nicht überzeugt schien.

8.5 Die Entwicklung des ECCP

Parallel zur Präsentation des Grünbuchs zu einem EU-weiten Emissionshandelssystem stellte die Kommission unter der Führung der GD Umwelt im Frühjahr 2000 auch eine Mitteilung zur Einführung eines *European Climate Change Programmes* mit dem Titel ‚Politische Konzepte und Maßnahmen der EU zur Verringerung der Treibhausgasemissionen: zu einem Europäischen Programm zur Klimaänderung (ECCP)‘ vor. Die GD Umwelt sah bereits im Juli 2000 die ersten Arbeitsgruppensitzungen des Programms vor. Ein ehemaliger Kommissionsbeamte der GD Umwelt betonte, dass der Titel die Vorsicht der Kommission ausdrückte, die Mitgliedstaaten mit der Einführung eines solchen Programms nicht zu bedrängen: „It didn’t say we are launching or we are hereby creating. It just said towards. And I think it showed how we were just feeling our way. A programme might have been too early, too bold i think to put in place at that stage“ (Interview Nr. 2). Die GD Umwelt hatte Bedenken, dass sich die Mitgliedstaaten

in der Ausübung ihrer Kompetenzen bedroht fühlen könnten, da der Klimaschutz in der Europäischen Union einen Bereich der ‚geteilten Kompetenz‘ zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten darstellt (Interview Nr. 2). In den Interviews wurde von verschiedenen Seiten die Vermutung angestellt, dass der Emissionshandel für die Kommission eine Möglichkeit bot, ihre Kompetenzen zu maximieren (Interview Nr. 12). Laut einem Mitarbeiter der GD Umwelt sind Initiativen der Kommission zum Thema Klimawandel von den Mitgliedstaaten vornehmlich skeptisch aufgenommen worden, da sie dahinter meist einen Versuch der Kommission vermuteten, die Kontrolle über den Klimaschutz in der Europäischen Union zu gewinnen (Interview Nr. 2). Der Hauptgrund der Kommission für die Entwicklung eines Emissionshandelsprogramms war jedoch laut diesem Interviewpartner die Erkenntnis in der GD Umwelt und dem Kabinett, dass Klimaschutz in der Europäischen Union nur effektiv durch harmonisierte europäische Maßnahmen gestaltet werden könne (ebd.).

Zudem hatte der Rat der Umweltminister die Kommission bereits im Juni 1998 sowie im Oktober 1999 aufgefordert, eine Liste von gemeinsamen und koordinierten Strategien und Maßnahmen (*common and coordinated policies and measures*, CCPMs) vorzulegen. Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union hatten die Kommission im Dezember 1999 auf dem Europäischen Rat in Helsinki aufgefordert, eine langfristige Strategie im Sinne der nachhaltigen Entwicklung für verschiedene Umweltbereiche auszuarbeiten (vgl. u.a. COM: 2000b: 2), so dass die Kommission ihre Chance sah, das *European Climate Change Programme* zu initiieren und die Mitgliedstaaten von der Notwendigkeit des Programms zu überzeugen. Als weitere Gründe für die Einführung eines Europäischen Programms zur Klimaänderung führte die Kommission den ansteigenden Emissionstrend an, wonach errechnete Steigerungen von sechs bis acht Prozent zu erwarten waren und das Gemeinschaftsziel mit einer Reduktion um acht Prozent gegenüber dem Stand von 1990 kaum noch erreicht werden konnte (vgl. COM: 2000b: 3). Als Charakteristiken des ECCP hob die Kommission in ihrer Mitteilung die Einbeziehung von Interessensgruppen in den Entwicklungsprozess von Initiativen sowie die Verbindung mit bestehenden Klimaschutzmaßnahmen im Verkehr und der Luftqualität hervor (vgl. ebd.: 6). Als Arbeitsgruppe 1 wurde eine Gruppe zu flexiblen Mecha-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

nismen vorgeschlagen, außerdem sollten Arbeitsgruppen zur Energieversorgung, zum Energieverbrauch, sowie zum Verkehr und zur Industrie eingerichtet werden.

Laut einem Mitarbeiter der GD Umwelt hatte die GD Umwelt die Arbeitsgruppe zum Emissionshandel mit Absicht als zentralen Bestandteil des ECCP geplant (Interview Nr. 3). In der Generaldirektion hatte es Überlegungen gegeben, ob diese Arbeitsgruppe separat zum ECCP laufen sollte, da das Grünbuch bereits im Frühjahr 2000 verabschiedet worden war und erste Konsultationen zu diesem Grünbuch bereits stattgefunden hatten (Interview Nr. 3). Da jedoch in beiden Fällen die gleichen Stakeholdergruppen konsultiert worden wären, wurde die Arbeitsgruppe bewusst ins ECCP eingebaut (ebd.). Zudem bestand laut einem ehemaligen Mitarbeiter der GD Umwelt der zentrale Ansatz des ECCP aus der Konsultation von Stakeholdern, sowie der Kostenwirksamkeit von Klimaschutzinstrumenten: „Das ECCP, insgesamt der ganze Ansatz des ECCP war ja, dass man wirklich mit den Stakeholders zusammenarbeitet. Und eben nach einzelnen Themen diese Arbeitsgruppen bildet mit der Industrie, mit den NRO teilweise mit den Mitgliedstaaten, das man die an einen Tisch bringt und eben sagt, gut wir haben ein Ziel, ein Emissionsreduktionsziel. Wir haben gemeinsam das Interesse, dass diese Emissionsreduktionen auf möglichst kostenwirksame Art durchgeführt werden“ (Interview Nr. 3). Zudem hob die Kommission die Einbeziehung von Stakeholdern als zentrales Element hervor, um durch ein Arbeiten in Arbeitsgruppen die Möglichkeit für konsensorientiertes Arbeiten und für einen Wissensaustausch mit ihren Stakeholdern in einem allgemein akzeptierten Umfeld zu schaffen (vgl. COM: 2000b). Durch diese explizite Hervorhebung der beiden Weltbilder ‚Konsultation von Stakeholdern‘ und ‚kosteneffektiver Klimaschutz‘ (vgl. COM: 2000b) stellte die GD Umwelt in dem ECCP einerseits die Veränderung von prozeduralen Arbeitsstrukturen (stärkere Konsultation von Stakeholdern) und andererseits die Etablierung von ökonomisch orientierten Weltbildern des Umweltschutzes in der GD Umwelt in den Vordergrund.

Ein Interviewpartner wies zudem daraufhin, dass das Prinzip der Konsultation heute eines der Grundprinzipien der Europäischen Kommission sei, das im Laufe der Jahre

systematisiert und formalisiert worden sei¹³⁴ (Interview Nr. 3). Zu dem Zeitpunkt der Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie sei die GD Umwelt laut diesem Interviewpartner federführend in der Bemühung um Einbeziehung von Stakeholdern gewesen: „Und ich denke, die Generaldirektion Umwelt war damals schon auch führend innerhalb der Gener- innerhalb der Kommission bei der Anwendung dieses Prinzips. Weil sie eben auch schon früh erkannt hatte, dass so etwas nötig ist aus politischen Gründen heraus für die Legitimation der Vorschläge, aber auch natürlich aus der praktischen Überlegung heraus“ (Interview Nr. 3). Demzufolge kann das ECCP als bewusste Entscheidung der GD Umwelt gewertet werden, um die Konsultation relevanter Beteiligter innerhalb eines formalen Programms auszuweiten und zu verbessern. Zudem schien sie erkannt zu haben, dass eine Überzeugung aller Beteiligter nur durch deren verstärkte Einbeziehung in Entscheidungsprozesse gelingen konnte.

Kritik an dem ECCP wurde insbesondere von dem Europäischen Parlament geäußert, da einige Abgeordnete die bisherigen Strategien der Europäischen Union zur Verringerung von Treibhausgasemissionen in dem Programm nicht genug gewürdigt sahen und die Konkretisierung des Programms als unzureichend ansahen (vgl. EP: 2000b: 13). Insgesamt wurde das Programm jedoch von allen Seiten begrüßt und eine schnelle Umsetzung des Programms gefordert (vgl. u.a. CAN: 2001: 2).

Die Ausführungen zeigen, dass das von der GD Umwelt hauptverantwortlich entwickelte ECCP insbesondere auf der Basis des Weltbildes ‚Konsultation der Stakeholder‘ und ‚kosteneffektiver Klimaschutz‘ entstand und sich diese beiden Weltbilder in den Strukturen des Programms widerspiegeln. Zudem war das Programm auf sektorübergreifende Zusammenarbeit, sowie eine stärkere Zusammenarbeit mit anderen Generaldirektionen ausgerichtet. Einerseits war das Konzept des ECCP so ausgelegt, dass eine Beteiligung aller relevanten Generaldirektionen an den Arbeitsgruppen vorgesehen war. Andererseits sollte auch der Lenkungsausschuss aus Beteiligten dieser Generaldirektionen zusammengesetzt werden.

¹³⁴ Als Beispiel dient insbesondere das Weißbuch zu Europäischem Regieren (COM(2001)428), dass offenere Strukturen in der Kommission hinsichtlich der Einbeziehung verschiedener Interessenvertreter fordert.

Die Strategie der GD Umwelt bestand während dieser Phase der Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie darin, die prozeduralen Arbeitsstrukturen in ihrer Generaldirektion langfristig hinsichtlich anderer Beteiligter offener zu gestalten und alle relevanten Stakeholder stärker in Politikformulierungsprozesse einzubeziehen. Zudem war das Programm darauf angelegt, andere Generaldirektionen stärker einzubinden und sie bereits vor der formalen *interservice*-Konsultation in die Politikformulierung zu integrieren. Während die GD Umwelt die Arbeitsgruppe zu den flexiblen Mechanismen leiten sollte, wurde die Leitung der Arbeitsgruppe Verkehr an die GD Energie und Verkehr übertragen, den Vorsitz der Arbeitsgruppe Industrie übernahm die GD Industrie und Unternehmen (Interviews Nr. 2, 3, 4, 5)¹³⁵. Die GD Umwelt lancierte bewusst ein Programm, bei dem die anderen Generaldirektionen je nach Kompetenz einbezogen wurden und die Leitung der unterschiedlichen Arbeitsgruppen je nach Zuständigkeit unter den Generaldirektionen aufgeteilt wurde. Aussagen eines Interviewpartners zufolge war die Einbeziehung anderer Generaldirektionen in die Verantwortlichkeiten des ECCP eine klare Strategie im Konzept der GD Umwelt, um andere GDs möglichst frühzeitig zu integrieren (Interview Nr. 1) und an der Entwicklung von Klimaschutzinstrumenten in der EU zu beteiligen.

8.6 Zwischenfazit

Die Analyse der zweiten Phase der Entwicklung einer EU-weiten Emissionshandelsrichtlinie zeigt, dass die GD Umwelt aufgrund der Erweiterung des Politikunternehmer-teams auf die oberen Führungsetagen auch intern prozedurale Strukturveränderungen anstrebte. Aufgrund der Personalkompetenz in beiden Einheiten wird die Zusammenarbeit von Kabinett und Generaldirektion als sehr eng und vertrauensvoll beschrieben (siehe S. 197f.). Im zweiten Beobachtungspunkt dieser Studie setzte die Generaldirektion ihre Rahmungsinitiativen mit Hilfe verschiedener ökonomischer Weltbilder fort (siehe Abb. 28). Damit bezweckte sie einerseits die Fortsetzung einer langfristigen Neuorientierung ihrer Verwaltungskultur und wollte andererseits das Instrument des Emissionshandels durch diese Rahmungsstrategien für relevante Stakeholder attraktiver gestalten. Gleichzeitig unternahm sie im Gegensatz zu dem ersten Beobachtungspunkt

¹³⁵ Interview Nr. 4: Kommissionsmitarbeiterin der Generaldirektion Energie und Verkehr, Brüssel, 28.03.2007, zitiert als Interview Nr. 4.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Strategien wie die Ausarbeitung des ECCP, um die prozeduralen Strukturen der Verwaltungskultur offener gegenüber Stakeholdergruppen zu gestalten und um andererseits die internen Arbeitswege zwischen Kabinett und Generaldirektion zu flexibilisieren. Der intersektorale Ansatz des ECCP und die verstärkte Konsultation mit anderen Generaldirektionen und Stakeholdern zeigen den Anspruch der GD Umwelt, die Arbeits- und Denkweise und damit die Verwaltungskultur der GD Umwelt insgesamt nachhaltig zu verändern, um Beteiligte von neuen, innovativen Ansätzen im Klimaschutz überzeugen zu können. Die folgende Abbildung 28 zeigt die Aktivitäten der Politikunternehmer in der 2. Phase im Detail.

Abb. 28: Aktivitäten der Politikunternehmer in der 2. Phase

	Sommer 1999 bis Herbst 1999	Herbst 1999 bis März 2000	März 2000 bis Sommer 2000
ideationelle Strukturen	internes <i>agenda setting</i> in der GD Umwelt	- <i>agenda setting</i> (Ausarbeitung des Grünbuchs) - Verbreitung von Wissen (breite Konsultation)	- <i>agenda setting</i> - Aufbau und Verbreitung von Wissen (breite Konsultation)
prozedurale Strukturen	interne Flexibilisierung der Zusammenarbeit zwischen GD Umwelt und Kabinett	Konzipierung von Veränderungen der formellen und informellen Verwaltungsstrukturen	Konzipierung von Veränderungen der formellen und informellen Verwaltungsstrukturen

(eigene Darstellung)

Gegenüber dem ersten Beobachtungspunkt veränderte sich der Grad der Aktivitäten, indem die Aktivitäten der Politikunternehmer an Intensität zunahmen (Abb. 28). Neben dem *agenda setting* und der Verbreitung von Wissen entwickelte die Generaldirektion auf Wunsch der Umweltkommissarin ein Konzept (das ECCP), das die prozeduralen Strukturen der Generaldirektion mit einem neuen Programm verändern und die informellen und formellen Konsultations- und Partizipationsstrukturen neu gestalten sollte. Der Grad der Aktivitäten der Politikunternehmer wird daher als hoch eingeschätzt.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Im Vergleich zu dem ersten Beobachtungspunkt hat sich insbesondere die Flexibilität in der Verwaltungskultur verändert (Abb. 29). Die Erweiterung des Politikunternehmer-teams um das Kabinett und die neue Umweltkommissarin gestalteten die interne Zusammenarbeit der GD Umwelt neu und verbesserte die Zusammenarbeit zwischen GD Umwelt, der Kommissarin und dem Kabinett neu, in dem die Arbeitswege dezentralisierter, kürzer und effektiver wurden. Die Indikatoren ‚Dezentralisation, Effizienz und Effektivität‘ sind in diesem Beobachtungspunkt nicht mehr nur in den ideationellen Strukturen verankert, sondern auch in den prozeduralen Strukturen der Verwaltungskultur vorhanden.

Abb. 29: Grad der Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur

	ideationell		prozedural		Grad der Offenheit und Flexibilität insgesamt
Offenheit	verankert	nicht verankert	verankert	nicht verankert	hoch
<i>Transparenz</i>	x			x	
<i>Partizipation</i>	x			x	
<i>Fairness</i>	x		x		
<i>Verantwortungsbewusstsein</i>	x		x		
Flexibilität					
<i>Effektivität</i>	x		x		
<i>Effizienz</i>	x		x		
<i>Dezentralisation</i>	x		x		

(eigene Darstellung)

Die Offenheit der Verwaltungskultur hat sich jedoch gegenüber dem ersten Beobachtungspunkt kaum verändert, da die Zwei-Drittelmehrheit der Indikatoren für die Verankerung in den prozeduralen Strukturen nicht erreicht wurde. Obwohl die NPM-Prinzipien ‚Transparenz‘ und ‚Partizipation‘ in den ideationellen Strukturen verankert waren und offenere Strukturen der GD Umwelt von der Mehrheit der Beamten in der GD Umwelt erwünscht waren, waren beide Prinzipien noch nicht ausreichend in den prozeduralen Strukturen vorhanden. Veränderungen in der GD Umwelt durch die Kon-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

zipierung des ECCP waren von den Politikunternehmern angedacht, jedoch noch nicht umgesetzt worden.

Da die geplante Veränderung der prozeduralen Strukturen während des zweiten Beobachtungszeitraums nicht implementiert war, wird der Grad der Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur insgesamt als ‚hoch‘, jedoch nicht als ‚sehr hoch‘ eingestuft. Die Verwaltungskultur der GD Umwelt gestaltet sich im zweiten Beobachtungspunkt bereits offener und flexibler als im ersten Beobachtungspunkt und kann aufgrund der aufgezeigten Veränderungen auf dem Spektrum der verschiedenen Verwaltungskulturtypen als dicht an der egalitaristischen Verwaltungskultur gelten, auch wenn die Transformation von individualistischer zu egalitaristisch orientierter Verwaltungskultur noch nicht abschließend vollzogen ist. Als Indikator für den insgesamt ‚hohen Grad‘ an Offenheit und Flexibilität können die veränderten prozeduralen Strukturen in der GD Umwelt gelten. Einerseits erhöhte die Kommission ihre informellen Konsultationen bereits während des Grünbuchs. Andererseits waren die formalen Konsultationen mit Generaldirektionen und Stakeholdern im Rahmen des ECCP noch nicht umgesetzt und daher die förderlichen Bedingungen für einen Präferenzwandel der Mitarbeiter noch nicht ausreichend vorhanden.

Die Analyse des Beobachtungspunktes zeigt, dass der Präferenzwandel der Organisationsmitarbeiter in der Kommission noch nicht vollendet war, da einerseits die Maßnahmen des ECCP zwar ausgearbeitet, aber noch nicht umgesetzt waren und eine intensivere Konsultation im Rahmen des ECCP noch nicht stattgefunden hatte. Andererseits standen einige der Stakeholdergruppen dem Mechanismus nach wie vor skeptisch gegenüber, wozu auch Umweltorganisationen und Teile der Industrie gehörten. Dennoch ist im Vergleich zu dem ersten Beobachtungspunkt der Ansatz eines Präferenzwandels festzustellen. Demnach hat der hohe Grad an Offenheit und Flexibilität in der Verwaltungskultur der GD Umwelt noch nicht dazu beigetragen, dass eine Überzeugung der Kommissionsbeamten stattfinden konnte. Dies ist unter anderem auf die noch nicht umgesetzten Veränderungen in den prozeduralen Strukturen der Verwaltungskultur zurückzuführen. Die Voraussetzungen für einen vollzogenen Präferenzwandel, wie zum Beispiel Konsultationen in kleinen Gruppen mit einer hohen Interaktion und regelmäßi-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

gen Treffen waren noch nicht erfüllt. So fand eine Konsultation nicht in kleinen Gruppen mit allen Beteiligten, sondern in der Öffentlichkeit statt. Zudem war die Autorität der Kommission im Hinblick auf das Wissen zum Bereich des Emissionshandels noch nicht von allen Beteiligten anerkannt worden (siehe Abb. 30). Jedoch wurde mit der Konsultation zu dem Grünbuch der Kommission bereits ein breiter Lernprozess initiiert, da erstmals eine breite, auf Fakten und wissenschaftlichen Ergebnissen fundierte Diskussion zu dem Emissionshandelsmechanismus stattfand.

Abb. 30: Bedingungen für Überzeugung und Lernen in der 2. Phase

Überzeugung (<i>persuasion</i>)		Soziales Lernen (<i>learning</i>)	
kleine Gruppe		hohe Homogenität (beruflich etc.) in der Gruppe	
Anerkennung der Autorität bestimmter Mitglieder		Erkennen des Versagens bisheriger Politikvorschläge	x
Entscheidungsregeln auf Konsens basiert	x	regelmäßige Gruppentreffen	
Mandat der Institution deliberativ	x	hohe Interaktion in der Gruppe	
hohe Autonomie der Akteure		Öffentlichkeit der Gruppentreffen	

(eigene Darstellung)

Inwieweit die Mechanismen Lernen und Überzeugung einen Präferenzwandel der Kommission hinsichtlich der Einführung eines Emissionshandelssystems insgesamt hervorgerufen haben, muss in dem letzten Beobachtungspunkt abschließend geklärt werden.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Abb. 31: Ausprägung des Präferenzwandels der Kommission in der 2. Phase

	Sommer 1999 bis Herbst 1999	Herbst 1999 bis März 2000	März 2000 bis Sommer 2000
analytisches Ergebnis	<p>Er-</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wechsel in der Kommission - neue Kommissarin sehr positiv gegenüber dem Emissionshandel eingestellt - gute Zusammenarbeit mit Kabinett 	<ul style="list-style-type: none"> - Kommissarin und Kabinett forcieren Entwicklung des Emissionshandels-systems - Konsultation von Industrie und Umweltorganisationen - Spaltung der Industrie und somit auch der wirtschaftsorientierten Generaldirektionen 	<ul style="list-style-type: none"> - Stakeholder gespalten - Wirtschaftsorientierte Generaldirektionen weiterhin gespalten - Generaldirektion Energie und Verkehr positiv - Generaldirektion Industrie abwartend
Indikatoren	Positionen in Stellungnahmen, offiziellen Dokumenten, informellen Gesprächen	Positionen in Stellungnahmen, offiziellen Dokumenten, informellen Gesprächen	Positionen in Stellungnahmen, offiziellen Dokumenten, informellen Gesprächen

(eigene Darstellung)

Die Abbildung 31 verdeutlicht, dass insbesondere die Neubesetzung des Kommissariats mit Margot Wallström und die Neubildung ihres Kabinetts eine neue Dynamik in die interne Diskussion des Emissionshandelsmechanismus in der GD Umwelt gebracht hat. Sowohl die Kommissarin als auch entscheidende Personen in ihrem Kabinett waren dem Emissionshandelsmechanismus sehr schnell positiv gegenüber eingestellt und forcieren die Entwicklung eines EU-weiten Emissionshandelssystems.

Der Vergleich zu dem ersten Beobachtungspunkt zeigt, dass Veränderungen in den Strukturen einer Verwaltungskultur offensichtlich eine gewisse Zeit lang implementiert worden sein müssen, bevor sie eine Veränderung der Präferenzen in einer Organisation auslösen. So ist es auch zu erklären, dass in dem zweiten Beobachtungspunkt trotz eines hohen Grads an Aktivitäten der Politikunternehmer und eines hohen Grads an Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur noch keine vollständige Präferenzänderung bei der Kommission hinsichtlich der Einführung eines Emissionshandelssystems eingetreten war (siehe Abb. 31 und Abb. 32).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Abb. 32: Gesamtdarstellung der Variablen des zweiten Beobachtungspunkts

Aktivitäten von Politikunternehmern	Grad an Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur	Präferenzwandel der Organisation
hoch	hoch	Ansatz (1)

(eigene Darstellung)

Inwieweit die Implementierung der gezielt veränderten prozeduralen Strukturen in der Verwaltungskultur der GD Umwelt durch das Emissionshandelsteam die Hypothese bestätigen kann, dass offenere und flexiblere Strukturen einer Verwaltungskultur einen Präferenzwandel von Organisationsmitarbeitern durch Lernen und Überzeugung bewirken, wird nun im dritten Beobachtungspunkt analysiert.

9 Die dritte Phase der Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie

In diesem Kapitel wird der dritte Beobachtungspunkt der empirischen Fallstudie vor dem Hintergrund der aufgestellten Hypothesen analysiert. Der dritte Beobachtungspunkt umfasst die Phase von dem Beginn des *European Climate Change Programmes* im Juli 2000 bis zur Veröffentlichung des Vorschlags für eine Richtlinie zur Einführung eines Emissionshandelssystems in der EU.

9.1 Die internen Arbeitsstrukturen in der GD Umwelt

Durch die Erweiterung des Emissionshandelsteams durch weitere Ökonomen (vgl. auch Kapitel 8) und die Entstehung eines eigenen Klimaschutzreferats verteilte sich das Emissionshandelsteam in der GD Umwelt auf zwei Referate: das Referat ‚Klimaänderungen‘ (Referat A2) und ‚Ökonomische Analysen und Umweltschutzstudien‘ (Referat B2). Aus diesem Grund arbeiteten die Mitarbeiter aus der wirtschaftsorientierten Abteilung an den ökonomischen Analysen zum Emissionshandelssystem, während sich die Klimaschutzabteilung mit den rechtlichen Fragen sowie dem Design des Emissionshandelssystems beschäftigte (Interview Nr. 1).

Zudem berichtete ein Interviewpartner aus der GD Umwelt, dass sich die Arbeitsgruppe ‚Flexible Mechanismen‘ im ECCP auf den Emissionshandel als mögliches Instrument konzentrierte und keine weiteren Klimaschutzinstrumente untersuchte (Interview Nr. 1). Zu Beginn des ECCP war demnach relativ klar, dass die Generaldirektion den Mechanismus des Emissionshandels auf europäischer Ebene etablieren wollte: „We have CO₂ cars agreements as a technical regulation. But in order to really get into into the (unverständlich) resources you needed to have something more palatable. And as Kyoto had already emissions trading in it so it is clearly we look at emissions trading. So we weren't looking at other options. Ah the only other option would be taxation“ (Interview Nr. 1). Auch ein Kommissionsbeamte der GD Unternehmen und Industrie bestätigte, dass es für alle Beteiligte relativ eindeutig war, dass ein Emissionshandel auf EU-Ebene von der Kommission geplant wurde: „Das heißt diese Gruppe, die sich da etablierte, die war schon konstruiert zu dem Zweck (.) die Europastaaten, Mitgliedstaaten, Industrie (?Experten?). Und die haben sich damals äh schon mit dem Ziel zusammenge-

setzt, dass man die Grundlagen schaffen sollte für ein solches Instrument“ (Interview Nr. 5).

Für die Analyse werden im Folgenden die Protokolle der Arbeitsgruppensitzungen ausgewertet und mit den Aussagen von Interviewpartnern verglichen. Beide Dokumentenquellen werden dann in diesem Kapitel hinsichtlich der Fragestellung dieser Arbeit ausgewertet.

9.2 Die Verhandlungen im ECCP

Nach der Veröffentlichung der Mitteilung zu dem ECCP im März 2000 wurde das Programm in den darauf folgenden Monaten implementiert und die ersten Arbeitsgruppen konnten im Juli 2000 ihre Arbeit aufnehmen. Die erste Sitzung der Arbeitsgruppe ‚Flexible Mechanismen‘ fand am 4. Juli 2000 unter Leitung von Jos Delbeke statt (vgl. COM: Env.A.2: 2000a). An der ersten Sitzung nahmen Vertreter der GD Umwelt (ENV), der GD Industrie (INDUSTRIE), der GD Wirtschaft und Finanzen (ECFIN), der GD Energie und Verkehr (TREN), und der GD Steuern (TAXATION) teil, sowie Vertreter von Mitgliedstaaten, und europäischen Dachverbänden der Industrie, wie EURELECTRIC und UNICE. Zudem waren CEFIC und der *European Round Table* (ERT) sowie verschiedene nationale Industrieverbände, wie der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und Umweltschutzorganisationen, wie der World Wide Fund for Nature (WWF) und das CNE (später CAN Europe) Mitglieder der Arbeitsgruppe.¹³⁶

Insgesamt waren 30 bis 40 Teilnehmer permanente Mitglieder der Arbeitsgruppe, was für die bisherigen Konsultationen der GD Umwelt eine eher kleine Gruppe darstellte (vgl. Interviews Nr. 1, 2) und somit die Bedingungen für eine konstruktive Zusammenarbeit allein aufgrund der Gruppengröße verbesserte. Die Beteiligung von WWF und CNE als einzige Umweltschutzorganisationen lässt sich darauf zurückführen, dass CAN Europe als Netzwerk für über 100 Umweltschutzorganisationen wie *Friends of the Earth* und verschiedene nationale Organisationen fungierte. Für die Themenbereiche ‚Klimaschutz‘ und ‚Emissionshandel‘ war CNE/CAN Europe der Koordinationspool für

¹³⁶ Die Abkürzungen in den Klammern werden in den Arbeitsgruppenelementen verwendet.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

das Netzwerk und übernahm die Erarbeitung der Expertise für das Netzwerk (Interview Nr. 10). Innerhalb des Netzwerks engagierten sich zudem der WWF und die *Royal Society for the Protection of Birds* (RSPB) für Klimaschutzinstrumente, so dass sowohl der WWF als auch CAN Europe an der Arbeitsgruppe beteiligt waren: „Also es waren nur vor allen Dingen zwei glaube ich andere Leute innerhalb des Netzwerks, die sich da noch sehr stark engagiert haben und zwar vom WWF [Name], mittlerweile bei dieser Climate Group, aber nicht aus Brüssel heraus arbeitete, sondern aus Brighton und noch ein Engländer und zwar ähm [Name] von der Royal Society for the Protection of Birds, RSPB“ (Interview Nr. 10).

Aufgrund der mangelnden Expertise auf diesem Gebiet bei anderen Umweltschutzorganisationen konnte sich insbesondere CAN Europe auf diesem Gebiet profilieren: „Also wir haben im Grunde ähm in einer Position die stärkste NRO Expertise dazu aufgebaut, sind dementsprechend auch- und das ist das Thema zu dem wir am sichtbarsten sind glaube ich. Also das ist das Thema zu dem wir am häufigsten äh eingeladen werden“ (Interview Nr. 10).

Zudem war eines der Prinzipien des ECCP die Einladung externer Referenten für Vorträge zu den jeweiligen Themengebieten. An der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe ‚Flexible Mechanismen‘ nahm ein Vertreter der *US Environmental Protection Agency* (EPA) teil, der einen Vortrag über die Schwefeldioxid(SO₂)- und Stickstoffoxid (NO_x)-Emissionshandelssysteme in den USA hielt. Ein Mitarbeiter der GD Umwelt berichtete davon, dass das Emissionshandelsteam insbesondere in den ersten Sitzungen der Arbeitsgruppe ‚Flexible Mechanismen‘ das CCAP und die EPA bitten, Vorträge zu halten, um den anderen Teilnehmern die Funktionsweise des Emissionshandelsinstruments zu erklären (Interview Nr. 1). Diese Vorgehensweise des Emissionshandelsteams sollte der Informationsweitergabe und dem Wissenstransfer an die Stakeholder dienen.

Anschließend wurde der Vortrag von den Beteiligten diskutiert, wobei die Industrievertreter von UNICE auf die Unterschiede in den einzelnen Industriesektoren hinwiesen und ein Vertreter des ERT aufgrund der möglichen Wettbewerbsprobleme die GD Wettbewerb stärker in den Beratungsprozess eingebunden wissen wollte (vgl. COM:

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Env.A.2: 2000a: 1f). Zudem wies der Leiter der Arbeitsgruppe auf einen straffen Zeitplan hin, da der Rat der Umweltminister bis November 2000 einen Zwischenbericht erwartete und zudem einen Vorschlag für eine Richtlinie für Anfang 2001 wünschte (vgl.COM: Env.A.2: 2000a: 2).

Außerdem wurde ein Hintergrunddokument diskutiert, in dem die Zielsetzung eines Emissionshandelssystems vorgestellt wurde. Bereits in dieser ersten Sitzung stellten Jos Delbeke und Peter Vis absolute Ziele mit einer Obergrenze für den Ausstoß von CO₂-Emissionen als Priorität in den Vordergrund, die durch die Klimaschutzorganisation CAN Europe befürwortet wurden. Dagegen lehnten Industrieverbände wie ERT und CEFIC absolute Ziele in einem CO₂-Emissionshandelssystem ab (vgl. COM: Env.A.2: 2000a: 3). Bereits in diesem ersten Treffen kristallisierte sich der Hauptdisput zwischen GD Umwelt, CAN Europe und der Industrie heraus, der sich um die Frage von absoluten vs. relativen Zielsetzungen drehte. Die Präferenzen der Gruppe waren zum Beginn des ECCP sehr heterogen, wie das erste Protokoll der Sitzung zeigt. Zu diesem Zeitpunkt waren noch keine eindeutigen Präferenzen hinsichtlich einer Einführung des Emissionshandels als Mechanismus zu erkennen (vgl. ebd.). Zu erwähnen bleibt, dass das Europäische Parlament nicht mit Vertretern an der Arbeitsgruppe beteiligt war, da Abgeordnete des Europäischen Parlaments als gewählte Vertreter der Mitgliedstaaten bisher indirekt durch die Experten aus den Mitgliedstaaten mitvertreten worden waren.¹³⁷

In der zweiten Sitzung stellte das Referat für ökonomische Analysen in der GD Umwelt eine ökonomische Studie vor, laut der erhebliche ökonomische Vorteile von der Einführung eines CO₂-Emissionshandels zu erwarten sind, während eine Einbindung aller Sektoren die Effektivität der zu erwartenden Reduktionen minimieren würde (vgl. COM: Env.A.2: 2000b: 1). Zudem fand eine langwierige Diskussion über das überarbeitete erste Hintergrunddokument statt, bei der insbesondere die Rolle von relativen und absoluten Zielen diskutiert wurde (vgl. ebd.: 2). In der Diskussion stellte sich die Anbindung eines EU-weiten Emissionshandelssystems an ein internationales Handels-

¹³⁷ Eine Interviewpartnerin aus dem Europäischen Parlament betonte, dass es damals nicht die Praxis gewesen sei, MdEPs in Konsultationsgruppen einzubinden, dass jedoch im Reviewprozess der Emissionshandelsrichtlinie erneut Arbeitsgruppen im ECCP eingerichtet wurden, an denen erstmals Vertreter des Parlaments teilnehmen konnten (Interview Nr. 9).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

system auf Basis des Kyoto-Protokolls als Problem für den Fall heraus, dass dort absolute Ziele angesetzt würden, während auf EU-Ebene mit relativen Zielen gearbeitet werden würde (vgl. ebd.: 2). In der Diskussion kristallisierte sich zunehmend die ablehnende Haltung der deutschen Industrie heraus, indem der BDI verdeutlichte, dass er einen Emissionshandel mit einzelnen Unternehmen ablehnte und einen sektororientierten Handel durch übergeordnete Autoritäten bevorzugte (vgl. COM: Env.A.2: 2000b: 2). Die GD Umwelt betonte dagegen, dass der Vorteil des Emissionshandels gerade die Flexibilität in der Erreichung eines bestimmten Ergebnisses sei und dass diese Flexibilität Kosten reduziere (vgl. ebd.).

Weiter wurde eine Diskussion über die Allokationsmethoden geführt, wobei insbesondere die Vor- und Nachteile von *Grandfathering* und die Auktionierung von Zertifikaten diskutiert wurden. Während die Industrie einvernehmlich Auktionierung und Steuern aufgrund ihrer negativen Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit ablehnten, standen Umweltschutzorganisationen der Methode der Auktionierung eher positiv gegenüber (vgl. ebd.: 3). Zudem wies der Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Jos Delbeke, darauf hin, dass es nicht in erster Linie um den Handel von Zertifikaten gehe, sondern darum, soviel wie möglich CO₂-Emissionen auf kostengünstige Art und Weise zu reduzieren (vgl. ebd.: 4). Diese Haltung wurde von dem gesamten Emissionshandelsteam sowie der Umweltkommissarin geteilt, wie ein Interviewpartner bestätigte: „But I think she [Wallström] was very committed to emissions trading as long as we get it of course in a way that reduces emissions. And that point, trading itself is not the issue. The issue is that we get the emissions down” (Interview Nr. 1). Die Diskussionen der ersten beiden Arbeitsgruppensitzungen verdeutlichen, dass einige Missverständnisse über das Instrument des Emissionshandels vorlagen und insbesondere die Auffassung der Industrievertreter über den Zweck eines Emissionshandelssystems auf Missverständnissen beruhte.

Die ersten beiden Arbeitsgruppensitzungen zeigen zudem ein sehr heterogenes Meinungsbild der Stakeholder. Industrievertreter und Umweltschutzorganisationen vertraten entgegengesetzte Meinungen über Ziele und Allokationsmethoden des Emissionshandelssystems. Zudem wurde der Emissionshandel als EU-Instrument in den ersten Sit-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

zungen auch nach der breiten Konsultation zu dem Grünbuch von verschiedensten Seiten skeptisch betrachtet, wie ein Interviewpartner bestätigte: „I remember that emissions trading was very very ah unfamiliar as an instrument in Europe. In the US it was used quite a lot but in Europe it was quite unfamiliar. Ah so therefore we seem to needed to explain what it was all about first“ (Interview Nr. 1). Nach wie vor spielte zu diesem Zeitpunkt die hohe Unsicherheit der Teilnehmer eine entscheidende Rolle. Wie bereits in den Konsultationen zum Grünbuch legte die Emissionshandelgruppe der Generaldirektion in den ersten Arbeitsgruppensitzungen daher sehr viel Wert auf die Erklärung des Sachverhalts sowie den Transfer von Informationen, um einen Lernprozess bei den Teilnehmern in Gang zu setzen. Die hohe Unsicherheit der Teilnehmer zu dem Design eines Emissionshandelssystems war ein Grund, warum das Emissionshandelsteam der GD Umwelt in den ersten Gruppensitzungen wissenschaftliche Vorträge renommierter Experten organisierte. Das Emissionshandelsteam um Jos Delbeke versuchte demnach gezielt, Lernprozesse zu initiieren, um die Teilnehmer von den Vorteilen eines Emissionshandelssystems überzeugen zu können.

Zudem berichteten verschiedene Teilnehmer der Arbeitsgruppe, dass die Generaldirektionen Unternehmen und Industrie sowie Energie und Verkehr bereits zu Beginn der Verhandlungen sehr stark die Positionen ihrer jeweiligen Stakeholdergruppen vertraten (Interviews Nr. 2, 4, 5, 10, 11). So spielte für die GD Industrie insbesondere die Kosteneffektivität des Instruments eine Rolle: „(...) vor allem natürlich auch weil wir als Generaldirektion auch andere, die für die Wirtschaft zuständig sind, großes Interesse haben, dass da die Kostenbelastung begrenzt wird bei gegebenen Emissionsminderungswert“ (Interview Nr. 5). Hier ließ sich demnach die Sichtweise der GD Umwelt, dass die Kosteneffektivität der große Vorteil des Emissionshandelssystems sei, an die Sichtweise der GD Industrie anschließen. Die GD Unternehmen und Industrie vertrat zudem sehr stark das Prinzip der Flexibilität für die Wirtschaft: „(...) Dann sind wir eben den Weg gegangen zu sagen, bevor wir das jetzt in eine Richtung festzurren, lassen wir die Flexibilität. (...) Wir wollten auch ein hohes Maß an Flexibilität“ (Interview Nr. 5). Damit hatten mögliche *opt-out* Regeln für die GD Industrie höchste Priorität.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Die GD Energie und Verkehr vertrat dagegen das Ziel, die Harmonisierung des Binnenmarkts für Energie zu sichern. So bestätigte eine Kommissionsmitarbeiterin der GD Energie, dass die größte Angst aus einer Störung des Wettbewerbs durch die Einführung eines Emissionshandelssystems bestand: „Our concern has always been the impact on the internal energy market that it would not disturb too much“ (Interview Nr. 4). Die GD Energie stand *opt-out* Optionen sehr kritisch gegenüber, da sie befürchtete, dass der Energie- und Stromsektor in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich behandelt werden würde (ebd.). Dagegen fehlte die GD Wettbewerb bei den Arbeitsgruppensitzungen gänzlich, was insbesondere von Industrievertretern mehrfach bedauert wurde (vgl. COM: Env.A.2: 2000c: 1; COM: Env.E.1 2001a: 3).

In der dritten Sitzung wurden insbesondere die Fairness bei der Zuteilung von Zertifikaten und die Effizienz des Handelns in Zusammenhang mit dem Emissionshandel, sowie die Bevorzugung von Emissionshandel vor anderen Klimaschutzmaßnahmen diskutiert (vgl. ebd.). Das Protokoll dieser Sitzung zeigt, wie uneinig die Stakeholder über diese Thematik waren und dass ein Abschluss der Diskussion zu diesem Zeitpunkt nicht in Sichtweite lag (vgl. COM: Env.A.2: 2000c: 2). Zudem fokussierte sich die Debatte erneut auf das zum zweiten Mal revidierte Hintergrunddokument aus der ersten Sitzung. Auch nach zwei Diskussionsrunden zu absoluten und relativen Zielen konnte keine Einigung gefunden werden (vgl. ebd.). Es gab weiterhin eine Gruppe von Stakeholdern, die einem Emissionshandel nur mit absoluten Zielen zustimmen wollte, während eine andere Teilnehmergruppe lediglich relativen Emissionszielen als Basis eines Emissionshandels zustimmen wollten (vgl. ebd.: 3). Die GD Umwelt versprach eine erneute Überarbeitung des Dokuments, das für Kommentare per Email zur Verfügung stehen sollte. Das Protokoll verdeutlicht auch, welcher Zeitdruck auf der Arbeitsgruppe lastete, da für die nächste Sitzung bereits der Zwischenbericht an den Rat der Umweltminister vorbereitet werden musste. Der Vorsitzende betonte jedoch, dass er offen für die Wünsche der Gruppe sei (vgl. ebd.: 3).

In dem Protokoll zeigt sich auch die Bemühung der Gruppe, konsensorientiert und konstruktiv zusammenzuarbeiten (vgl. COM: Env.A.2: 2000c). Diese Beobachtung wird von verschiedenen Teilnehmern bestätigt, die insbesondere die Überarbeitungen der

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Protokolle und Hintergrunddokumente aufgrund von Anmerkungen der Teilnehmer positiv bewerteten: „Und bei den Meetings ähm gabs dann Präsentationen aber es wurden auch mal direkt so die die Minutes vom letzten Mal besprochen. Das war sehr stark also war einigermaßen konsensorientiert zumindest im Sinne von äh es wird immer noch mal der Bericht vom letzten Jahr - letzten Mal mitgebracht“ (Interview Nr. 10).

In der vierten Gruppe der Sitzung wurde der Zwischenbericht vorgestellt, der so lange überarbeitet wurde, bis der Bericht von allen Mitgliedern der Arbeitsgruppe einstimmig angenommen wurde (vgl. COM: Env.A.2 2000d: 1). Weiterhin wurde das Hintergrunddokument „International Macroeconomic Competitiveness and Flexible Mechanisms“ diskutiert. Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe betonte, dass der Emissionshandelsmechanismus nicht über andere Strategien und Maßnahmen gestellt werde (vgl. ebd.). Dem Protokoll zufolge waren sich die meisten Teilnehmer einig, dass der Emissionshandel weniger Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Industrie hat, als andere Mechanismen (vgl. ebd.). Zudem diskutierte die Gruppe über eine mögliche Verlagerung von Firmenproduktionen oder Firmensitzen durch eine zu ehrgeizige Klimaschutzpolitik aus Sicht dieser Unternehmen. Industrievertreter betonten jedoch einhellig, dass mehr als nur Umweltfaktoren eine solche Entscheidung beeinflussen würden und dieser Punkt daher nicht überbewertet werden dürfe (vgl. COM: Env.A.2 2000d:1f).

In der fünften Arbeitsgruppensitzung stellte der Vorsitzende der Gruppe den Fahrplan für die sechste internationale Vertragsstaatenkonferenz (COP 6) in Den Haag vor. In der Diskussion zeigte sich, dass die Industrie weiterhin kein konkretes Bild von der Wirkungsweise eines Emissionshandelsmechanismus besaß (vgl. COM: Env.A.2 2000e: 1). Demnach bestand bei der Europäischen Industrie nach wie vor eine Unsicherheit, wie ein solches Handelssystem funktionieren sollte. Von mangelndem Wissen bei Industrie und Umweltorganisationen über die Funktionsweise des Emissionshandelsmechanismus berichteten auch andere Beobachter des Konsultationsprozesses im ECCP (Interviews Nr. 1, 2, 10). Die Auswertung der Protokolle zeigt, dass die hohe Unsicherheit über das Konzept eines Emissionshandelssystems als ein entscheidender Faktor zu der mehrheitlichen Ablehnung des Instruments durch die Industrie geführt hat. Die Arbeitsgruppe ‚Flexible Mechanismen‘ war offensichtlich von einer Informationsasymmetrie zuguns-

ten der GD Umwelt und ihrer Partnergeneraldirektionen, geprägt. Die Umweltorganisationen hatten beispielsweise laut Aussagen von Interviewpartnern lange Zeit nicht mitbekommen, dass der Vorteil des Emissionshandelssystems auch in der Einbeziehung von Industriesektoren liegt, die bei der Ökosteuer nicht berücksichtigt wurden: “Es ham eben mehrere, viele Leute ja auch erst sehr spät mitbekommen, dass oder mitbekommen, unter anderem die NRO, dass das Emissionshandelssystem ja nicht nur so toll ist; weil es so schön effizient ist, sondern weil es das erste Mal einen Regulierungsrahmen schafft für Emissionsquellen wie wir es im Fachjargon nennen, die sich bis daher aus allen möglichen Regulierungsrahmen inklusive der Ökosteuer herausgemogelt hatten“ (Interview Nr. 12). Die damalige Befürchtung der NRO sei vielmehr gewesen, dass das Emissionshandelssystem ein überflüssiges Instrument sei: „So the NGOs’ worry I think was partly that its a paper instrument. It doesn’t do anything. Ok?“¹³⁸ (Interview Nr. 1).

So sei vielen Leuten damals nicht bewusst gewesen, dass das Emissionshandelssystem das erste Instrument gewesen sei, mit dem die Stromwirtschaft in eine Emissionsreduktionsverpflichtung eingebunden werden konnte: „Also für den Bereich der Stromwirtschaft war der Emissionshandel das erste Instrument, mit dem man da überhaupt jemals nur daran denken konnte, CO₂-Emissionen zu regulieren, wenn man jetzt mal von Selbstverpflichtung und so was absieht“ (Interview Nr. 12). Zudem sei großen Teilen der Wirtschaft und der Mitgliedstaaten damals nicht bewusst gewesen, was für eine Auswirkung die Einbindung von Stromunternehmen in das Emissionshandelssystem auf die Strompreise haben würde: „Wo es jetzt richtig massiv geworden ist, wo jetzt allen klar wurde, was das bedeutet, was für Strompreise und so weiter, was ja letztendlich alle, alle die denken konnten, wussten das vorher. Aber es haben eben viele darüber zum Glück nicht nachgedacht“ (Interview Nr. 12).

Diese Ausführungen zeigen, dass die Sitzungen der Arbeitsgruppe ‚Flexible Mechanismen‘ bis zur Vorlage des Zwischenberichts der Gruppe von einem intensiven Lernprozess der Stakeholdergruppen anhand von Wissenstransfer (Vorträgen und Hintergrunddokumenten) geprägt war. Die Protokolle verdeutlichen auch, dass insbesondere die

¹³⁸ engl. ‚*paper instrument*‘, auch ‚*paper tiger*‘: im Deutschen Papiertiger (eine überflüssige Verordnung, die keinen Effekt erzielt).

regelmäßigen Treffen der Gruppe im Abstand von wenigen Wochen, sowie die hohe Interaktion in der Gruppe Faktoren sind, die Lernprozesse in der Arbeitsgruppe zusätzlich unterstützten, da aufgrund der Diskussionen über die Vorträge und die Hintergrunddokumente einzelne Missverständnisse unter den Teilnehmern aufgeklärt werden konnten.

In der sechsten Arbeitsgruppensitzung im Januar 2001 wurde zunächst das Hintergrunddokument „Elements to be made compatible for the linking of national schemes and the linking of national schemes with an EU scheme“ diskutiert. Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe war insbesondere an einer Einschätzung der Teilnehmer interessiert, inwieweit die Kategorisierung der Themen ihrer Sichtweise entsprach (vgl. COM Env.A.2 2001a: 1). Ein zentraler Punkt in der Diskussion war erneut die Koordination des Binnenmarkts sowie die Sicherung von Fairness im Emissionshandelssystem (vgl. ebd.). Darüber hinaus fand eine längere Debatte über die Zielsetzung eines solchen Handelssystems statt. Einigung konnte darüber erzielt werden, dass absolute Ziele bei ‚allowance‘¹³⁹- und ‚baseline or credit‘¹⁴⁰-Systemen funktionieren konnten, während relative Ziele nur bei einem ‚baseline und credit‘-Handelssystem Sinn machten (vgl. COM Env.A.2 2001a: 2). Zudem war die Mehrheit der Anwesenden der Meinung, dass ‚baseline and credit‘-Handelssysteme höhere Transaktionskosten und eine limitierte Liquidität verursachten (vgl. ebd.). Außerdem konnte eine generelle Einigung darüber erzielt werden, dass eine Koordination von Regeln, die Zugang zu Bankgeschäften (*banking*) und Entleihungen (*borrowing*) gewähren, erfolgen sollte (vgl. COM Env.A.2 2001a: 3). Zudem begrüßten die Teilnehmer mehrheitlich Bankgeschäfte als Funktion eines Handelssystems, während Entleihungen und Leihgeschäfte abgelehnt wurden (vgl. ebd.). Zum Schluss wurde beschlossen, den Paragraf über die Ziele des Hintergrunddokuments zu ändern, um das Risiko von unvereinbaren Zielen (relative vs. absolute Ziele) gegenüber dem Risiko von unterschiedlichen Arten des Handelns von Zertifikaten (‚allowance‘- und ‚baseline and credit‘-Systemen) höher zu bewerten (vgl. ebd.).

¹³⁹ Bei einem ‚allowance‘-Emissionshandelssystem werden sogenannte ‚allowances‘ (Zertifikate) gehandelt, die durch bestimmte Institutionen auf nationaler Ebene vergeben werden (vgl. Anger et al.: 2005: 37).

¹⁴⁰ Als ‚baseline oder credit‘-Emissionshandelssysteme gelten Systeme, die sogenannte Gutschriften handeln (vgl. Deuber: 2002: 41). Voraussetzung dafür ist eine sogenannte ‚baseline‘ (Basislinie) anhand der sich Emissionsminderungen bestimmen lassen (vgl. ebd.).

Im Verlauf des Arbeitsgruppenprozesses zeigt sich, dass die Diskussionen immer stärker an inhaltlichen Details orientiert waren und sich zudem im Unterschied zu den früheren Sitzungen eine höhere Einigkeit bei vielen Punkten einstellte. Diese Feststellung entspricht auch der Aussage eines ehemaligen Kommissionsmitarbeiters der GD Umwelt, der in hochrangiger Funktion an der Arbeitsgruppe teilnahm: „(...) and the minutes of those discussions I think will show that gradually the group was in a consensual way agreeing that emissions trading made sense“ (Interview Nr. 2). Ein weiterer Mitarbeiter der GD Umwelt bestätigte, dass die Konsultation der Stakeholder ein zentraler Faktor für die Überzeugung von genügend Leuten für eine Zustimmung zu dem Emissionshandelsmechanismus war: „What we did was in the eccp was consultation. and of course you know that paid off. (...) What (?when?) people started to know what the instrument really is about I think we started really getting into more and more the issue itself“ (Interview Nr. 1). Hier kann also von einem intensiven Lernprozess der beteiligten Stakeholder gesprochen werden, der mit fortschreitendem Informationstransfer dazu führte, dass sich die Stakeholder und Partnergeneraldirektionen mit dem Emissionshandelsmechanismus besser auskannten und Detailfragen vor dem Hintergrundwissen der Teilnehmer eingehender diskutiert werden konnten. Zudem zeigte die Diskussion, dass insbesondere die Weltbilder ‚Schutz des Binnenmarkts‘ und ‚Fairness‘ eines Emissionshandelsdesigns innerhalb der beteiligten Wirtschaft als zentrale wichtige Punkte charakterisiert wurden. (vgl. COM Env.A.2: 2001a).

Die Diskussion über den Zwischenbericht und die einstimmige Festlegung auf einige Detailfragen (siehe S. 225ff) kann daher als ein Wendepunkt hin zu einer größeren Einigkeit über bestimmte Punkte in der Diskussion der Arbeitsgruppe charakterisiert werden. Beobachter erklärten zudem, dass die Diskussion über die Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie in eine stark neoliberal¹⁴¹ geprägte Phase fiel und somit die Einführung marktbasierter Instrumente über Umweltsteuern hinaus erleichterte (vgl. auch Jordan et al.: 2003b: 203). „ (...) [das] war auch der Zeitgeist damals, 2000 und das hat natürlich auch noch mal nen Schub gegeben“ (Interview Nr. 13). In der *New Economy*,

¹⁴¹ In den 1990er Jahren wurde der Neoliberalismus insbesondere in Verbindung mit der Theorie der ‚angebotsorientierten Wirtschaftspolitik‘ gebracht und ist damit insbesondere durch das Streben nach günstigen Investitionsbedingungen, Wettbewerbsfähigkeit, Deregulierung und Liberalisierung der Wirtschaft geprägt (vgl. u.a. Colander, D.C./Gamber, E.N.: *Macroeconomics*: 2002).

die Ende der 1990er Jahre und Anfang des neuen Jahrtausends ihren Aufschwung erlebte, spielten innovative Ideen eine große Rolle¹⁴² und daher passte offensichtlich auch das Instrument Emissionshandel als neues und innovatives Instrument in diese Zeit: „Das hat sich so gesellschaftlich geändert nach der New Economy, also als Finanzmärkte und so weiter eine ganz neue Bedeutung kriegten gerade in Deutschland Leute auch was mit Aktien und Zertifikaten, Börsengang der Telekom, überhaupt erst anfangen konnten“ (Interview Nr. 12). Insofern war das Konzept des Emissionshandelsmechanismus kompatibel mit dem Ende der 1990er Jahre vorherrschenden Weltbild der ‚New Economy‘. Die Anschlussfähigkeit des Emissionshandelskonzepts an die Phase der ‚New Economy‘ ist ein Grund, warum der Emissionshandel in der letzten Phase der Entwicklung kompatibel mit den Denkvorstellungen der relevanten Akteure war, als zuvor. Insofern kann die Phase der ‚New Economy‘ als Anreiz (*Trigger*) für die Akzeptanz und Unterstützung des Mechanismus gelten.

In der siebten Arbeitsgruppensitzung über ‚Flexible Mechanismen‘ im Februar 2001 hielt zunächst ein Mitarbeiter des *Center for Clean Air Policy* eine Präsentation über die durch die Kommission in Auftrag gegebene Studie zum „Monitoring and measurement of greenhouse gas emissions at plant level in the context of the Kyoto mechanisms“, indem erste Ergebnisse einen direkten Attributionsansatz für Allokationen und Messungen vorschlugen (vgl. COM: Env.E.1 2001a: 1). In der anschließenden Diskussion bestätigten allen Beteiligten, dass eindeutige Überwachungs- und Steuerungsmechanismen notwendig seien, um das Emissionshandelssystem so effektiv wie möglich zu gestalten (vgl. COM: Env.E.1 2001a: 2). Für diese Vorgehensweise bevorzugten die Beteiligten weitgehend einen ‚*top-down*‘-Ansatz (vgl. ebd.). Während der Diskussion des Hintergrunddokuments zeigten sich klare Trennlinien zwischen den Experten der unterschiedlichen Mitgliedstaaten. Demnach befürworteten Frankreich und Deutschland die Koordination und Definierung von Standards auf Gemeinschaftsebene, während Großbritannien die Definierung von Standards den nationalen Ebenen überlassen wollte und lediglich Richtlinien von der Europäischen Union einforderte (vgl. COM: Env.E.1 2001a: 2). Auch der BDI forderte die Koordination von Einhaltungsregimen (*compliance regimes*)

¹⁴² Nähere Ausführungen zu der Phase der ‚New Economy‘ u. a. auf www.wiiv.de/publikationen/NewEconomy.pdf (zugegriffen am 03.06.2008).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

auf Gemeinschaftsebene (vgl. ebd.). Die Gruppe äußerte zudem einen generellen Wunsch, dass das Emissionshandelssystem nicht unterschiedlich von anderen Strategien und Maßnahmen behandelt werden sollte (vgl. ebd.).

Anschließend fand ein erneuter Gedankenaustausch über das Hintergrunddokument „Fair competition and internal market issues“ statt. Hierbei wurde erneut die Abwesenheit der GD Wettbewerb bedauert, die zu der Diskussion erwartet worden war (COM: Env.E.1 2001a: 3). Das Hintergrunddokument wurde von einer großen Mehrheit der Teilnehmer befürwortet. Zudem begrüßten die Teilnehmer die Kosteneffektivität des Emissionshandels im Vergleich zu anderen Instrumenten, da in diesem System Firmen profitieren würden, die Emissionen reduzieren, aber im Vergleich zu anderen Klimaschutzinstrumenten auch Unternehmen Vorteile besäßen, die weniger Reduktionen von CO₂-Emissionen hervorriefen (vgl. COM: Env.E.1 2001a: 3). Das von der GD Umwelt und dem Emissionshandelsteam bevorzugte Weltbild der ‚Kosteneffektivität im Umweltschutz‘ spielte demnach während der Konsultationsrunde des ECCP eine große Rolle und wurde zum Ende des Konsultationsprozess im ECCP von den Stakeholdern größtenteils geteilt. Die Verhandlungen zeigen, dass das von der GD Umwelt gerahmte Weltbild der ‚Kosteneffektivität im Umweltschutz‘ von den meisten Stakeholdern der Konsultationsrunde unterstützt wurde und kompatibel mit ihren Vorstellungen von einem wirtschaftlichen Umweltschutz war.

Die Veränderung in der Argumentation der GD Umwelt und des Emissionshandelsteams und der Versuch, die Verwaltungskultur der Generaldirektion in Richtung ‚Kosteneffektivität von Instrumenten‘ zu verändern, fand somit bei den Teilnehmern der Konsultationsrunde Zuspruch. Zudem förderte es die Zusammenarbeit mit den Stakeholdern, indem eine gemeinsame Basis für die Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie unter den Teilnehmern bestand. Durch die verstärkten Lernprozesse und die Anschlussfähigkeit der durch die GD Umwelt propagierten Weltbilder konnte sich eine zunehmende Anzahl von Teilnehmern mit der Einführung eines Emissionshandelsmechanismus anfreunden. Zudem zeigten die intensivierten Rahmungsprozesse mit wirtschaftsorientierten Weltbildern und die Veränderung der prozeduralen Arbeitsstrukturen in der GD Umwelt Wirkung. So scheinen sich sowohl die Kommissionsmitarbeiter der

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

GD Umwelt, die in dem ECCP mitwirkten, als auch die Mitarbeiter anderer Generaldirektionen sowie ihre Stakeholder, mit den ‚gerahmten‘ Weltbildern durch das Emissionshandelsteam identifizieren zu können. Zum Abschluss des Konsultationsprozesses in der Arbeitsgruppe des ECCP schienen die Teilnehmer die Veränderung der Umweltpolitik der GD Umwelt eher zu akzeptieren, als zu früheren Zeitpunkten. Zudem zeigte die Einrichtung der Arbeitsgruppe im ECCP und die damit verbundene Öffnung gegenüber Akteuren von außen offenbar Wirkung, indem Lernprozesse der Teilnehmer eine größere Einigkeit der Teilnehmer und damit die Basis für Überzeugungsprozesse durch das Emissionshandelsteam legten.

Ein weiterer Faktor, der die Zusammenarbeit der Konsultationsrunde im ECCP unterstützte, war die Tatsache, dass innerhalb der Kommission und der Arbeitsgruppe mit zunehmender Zusammenarbeit ein gewisses Vertrauensgefühl in die Kompetenz der verantwortlichen Mitarbeiter entstanden war: „Also die haben ne klare eigene Agenda, die ich auch in großen Punkten teilen würde, weil sie durchaus, sie is informiert davon, in dem was irgendwie umweltpolitisch sinnvoll und notwendig ist, aber auch eben politisch was die politische Durchsetzbarkeit angeht“ (Interview Nr. 10; vgl. auch Anger et al.: 2005: 26). Somit besaßen die Teilnehmer der Arbeitsgruppe zunehmend Vertrauen in die Fachkompetenz des Emissionshandelsteams, was wiederum für Überzeugungsprozesse hinsichtlich der Einführung eines Emissionshandelsmechanismus förderlich war. Dieses zunehmende Vertrauensgefühl der Teilnehmer gegenüber den Mitarbeitern der GD Umwelt stärkte zudem ihre Autorität in der Arbeitsgruppe.

Auf der achten Arbeitsgruppensitzung im März 2001 wurde das Hintergrunddokument „Defining the coverage: trading population and gases“ diskutiert. Bei dieser Diskussion stand insbesondere die Frage im Vordergrund, ob Emissionshandel verpflichtend oder freiwillig sein sollte. In der Diskussion stellte sich insbesondere der BDI gegen einen verpflichtenden Emissionshandel (vgl. COM: Env.E.1 2001b: 1). Außerdem betonten einige Teilnehmer, dass ein verpflichtender Emissionshandel zu einer Beeinträchtigung der im ‚burden sharing‘ vereinbarten Flexibilität führen könnte (vgl. ebd.). Einige andere Industrievertreter fürchteten dagegen Wettbewerbsstörungen durch das *Burden Sharing Agreement*, während Gegenargumente den möglichen größeren Ausgleich von

„*abatement costs*“ (sogenannte Vermeidungskosten) durch „*burden sharing*“ im Vergleich zu anderen Strategien und Maßnahmen betonten (vgl. ebd.).

Zudem wurde die Einführung eines direkten Emissionshandelsansatzes in Gegenüberstellung eines indirekten Ansatzes diskutiert. Die Mehrheit der Gruppe begrüßte einen direkten Ansatz, einige Mitglieder machten jedoch den Vorschlag, beide Ansätze zu kombinieren (vgl. COM: Env.E.1 2001b: 2). Zudem war die Gruppe der Meinung, dass alle sechs Treibhausgase, die durch das Kyoto-Protokoll geregelt werden, in ein Emissionshandelssystem integriert werden sollten (vgl. ebd.) und diskutierte die Empfehlungen, die für den Endbericht der Arbeitsgruppe abgegeben worden waren.

Im Verlauf der Verhandlungen stellte sich insbesondere der BDI weiterhin gegen die Einführung eines Emissionshandels auf verpflichtender Basis. Beobachter beschrieben die Konsultationen mit dem BDI als insgesamt schwierig (Interviews Nr. 2, 10). So berichtete ein Vertreter des Netzwerks CAN Europe, dass sich der BDI insbesondere aufgrund der deutschen Selbstverpflichtung der Industrie, die im Jahr 2000 zwischen der Bundesregierung und der deutschen Industrie beschlossen worden war, gegen ein Emissionshandelssystem aussprach (Interview Nr. 10) und sich für *opt-outs* stark gemacht hatte. Zudem habe die deutsche Industrie erst relativ spät bemerkt, wie konkret die Verhandlungen zu einem Emissionshandel wurden (Interviews Nr. 12, 13). Die ist laut Aussagen des Interviewpartners unter anderem auf die freiwillige Selbstverpflichtung der Industrie in Deutschland zurückzuführen: „(...) und der BDI, der hat damals noch irgendwie die freiwillige Selbstverpflichtung der Industrie zu Hause hatte, dass das Paradies auch im Klimaschutz angesehen wurde“ (Interview Nr. 10). So hätten sich viele Ingenieure in Deutschland mit dem Gedanken an die Einführung eines Emissionshandelssystems unwohl gefühlt und den Mechanismus aufgrund seiner Fremdheit abgelehnt (Interview Nr. 2). Demzufolge hatte die deutsche Industrie die Debatte um ein Emissionshandelssystem zunächst unterschätzt und positionierte sich dann aufgrund der freiwilligen Selbstverpflichtung aus dem Jahr 2000 entschieden gegen das Emissionshandelssystem. Hier zeigt die Auswertung, dass auch die Ablehnung aus Deutschland zu einem großen Teil auf Unsicherheit und Unkenntnis gegenüber dem Konzept des Emissionshandels zurückzuführen ist.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Dagegen war zu beobachten, dass sich der Experte der deutschen Regierung in seinen Äußerungen wesentlich zurückhaltender verhielt und eine eher vermittelnde Position einnahm: „Also er war da schon sehr viel offener und vieles ist natürlich auch auf ein Doppelspiel zurückzuführen.(...) Dass man nicht so offen sagen darf, dass man das will und das dann still mit voran treibt“ (Interview Nr. 13). Laut verschiedener Interviewpartner hat auf deutscher Seite auch die Einrichtung einer deutschen Arbeitsgruppe zum Emissionshandel unter Vorsitz von Franzjosef Schaffhausen aus dem Bundesumweltministerium dazu geführt, dass sich das Verständnis der relevanten Mitentscheidungs-träger in Deutschland über den Mechanismus verbesserte (Interview Nr. 2). Zudem etablierte das Emissionshandelsteam in Deutschland mit Bündnis'90/Die Grünen und insbesondere mit dem damaligen umweltpolitischen Sprecher Reinhard Loske gute Kontakte und erhielt eine große Unterstützung der Partei für die Einführung eines EU-weiten Emissionshandelssystems (ebd.).

Die Analyse zeigt, dass das Emissionshandelsteam um Jos Delbeke auch in der letzten Phase der Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie das Ziel verfolgte, sein Netzwerk an Unterstützern auszubauen und insbesondere in einzelnen Mitgliedstaaten seine Allianzen auszuweiten. Hier zeigt sich, dass sich aufgrund verschiedenster Initiativen durch die GD Umwelt und ihre Verbündete Lernprozesse zu dem Emissionshandelssystem entwickelten und diese Prozesse zu einer größeren Akzeptanz des neuen Instruments bei seinen Gegnern führten. Jedoch gab es auch Gruppen, wie den BDI, die sich trotz dieser strategischen Initiativen im Verlauf des Prozesses nicht von ihrer ablehnenden Position abbringen ließen. Zudem war laut Aussagen eines hochrangigen Kommissionsbeamten der GD Umwelt die Haltung Deutschlands zu diesem Zeitpunkt, dass *command-and-control*-Instrumente für eine Reduktion von CO₂-Emissionen besser seien, da sie ihre eigene Wirtschaft als konjunkturbedingt schlecht einschätzten und bei der Einführung eines Emissionshandelssystems einen enormen wirtschaftlichen Schaden befürchteten: „(...) that you know the economy is so bad that command and control is good because the authorities do know best“ (Interview Nr. 1).

Auf der neunten Sitzung der Arbeitsgruppe präsentierte zunächst ein Mitarbeiter aus der zuständigen Abteilung für ökonomische Analysen der GD Umwelt die Ergebnisse einer

Studie zu sektoralen Emissionsreduktionszielen für Klimawandel (COM: Env.E.1 2001c: 1). Ziel der Studie war es, herauszufinden, welche Reduktionen jeder einzelne Sektor leisten könne, um die Reduktionsverpflichtung der EU von Kyoto zu möglichst geringen Kosten zu erfüllen (vgl. ebd.). Die Hauptaussage der Studie bestand in der Feststellung, dass einige Sektoren eher geeignet wären, an einem Emissionshandelssystem beteiligt zu werden, als andere (vgl. COM: Env.E.1 2001c: 1). Eine Einbeziehung aller Sektoren sei dagegen sehr kostspielig und ineffizient (vgl. ebd.). Zudem zeigte das Ergebnis der Studie, dass ein Emissionshandelssystem unter gegebenen Umständen die kostengünstigste Variante darstellte, um CO₂-Emissionen innerhalb der EU im Sinne der Vereinbarungen im Kyoto-Protokoll zu reduzieren (vgl. COM: Env.E.1 2001c: 2). Weiterhin wurde der abschließende Bericht diskutiert und die Teilnehmer erklärten übereinstimmend, dass noch einige Differenzen hinsichtlich des Emissionshandelssystems bestünden und dass diese Uneinigkeiten offen im Bericht angesprochen werden sollten (vgl. ebd.). Trotz intensiven Argumentierens durch das Emissionshandelsteam und der Untermauerung durch wissenschaftliche Studien blieben demnach bis zur Abschlussitzung noch einige Fragen offen.

In der zehnten Sitzung stimmten die Teilnehmer über den abschließenden Bericht der Arbeitsgruppe ab. Es wurden noch einige Teilpassagen abgeändert, bis er schließlich einstimmig angenommen werden konnte (vgl. COM: Env.E.1 2001d: 1). Von einigen Gruppenmitgliedern, wie zum Beispiel einem Vertreter des *European Round Table*, wurde der Wunsch geäußert, dass weitere regelmäßige Treffen über die ECCP-Konferenz am 2. und 3. Juli 2001 hinaus stattfinden sollten (vgl. ebd.: 2). Der Vorsitzende der Gruppe, Jos Delbeke zeigte seine Offenheit für diese Idee, konnte zu diesem Zeitpunkt jedoch noch kein Versprechen für weitere Treffen geben (vgl. ebd.). Zudem wurde noch einmal bestätigt, dass die Atmosphäre der Arbeitsgruppe sehr konstruktiv und von dem Einsatz der Teilnehmer geprägt gewesen sei (vgl. ebd.). Auch der Endbericht der Gruppe hob die Expertise einzelner Teilnehmer hervor, wodurch mit den Teilnehmern eine qualitativ gute Debatte geführt werden konnte (vgl. COM: Env.E.1 2001d: 1). Teilnehmer der Arbeitsgruppe bestätigten, dass für die konstruktive Zusammenarbeit der Gruppe insbesondere die Fachkompetenz der einzelnen Teilnehmer entscheidend war und zu diesem Zeitpunkt politische Bewertungen eine geringere Rolle

spielten (Interview Nr. 5). Die Autonomie der einzelnen Teilnehmer der Gruppe war demnach hoch, da in diesem Forum die Fachkompetenz von Experten überwog und Teilnehmer Entscheidungen aufgrund ihres Expertenwissens trafen, während politische Entscheidungen nur eine marginale Rolle spielten. Für eine Überzeugung der Teilnehmer von der Richtigkeit der Einführung eines Emissionshandels spielten Faktoren wie eigenes Fachwissen von Teilnehmern der Arbeitsgruppe zu ‚Flexiblen Mechanismen‘ und die kleine Gruppengröße, in der Diskussionen stattfanden, daher wie aufgezeigt eine große Rolle.

Die Protokolle der Arbeitsgruppensitzungen, sowie der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe zeigen, dass trotz einer generellen Mehrheit für einen Emissionshandelsmechanismus zu diesem Zeitpunkt noch Uneinigkeit über bestimmte Fragen der Ausgestaltung wie Ausnahmeregelungen für bestimmte Sektoren oder direkte vs. indirekte Allokationsansätze bestand (vgl. COM: Env. E.1 2001e: 2). Unter den Teilnehmern hatte demnach durch die Konsultation und das konsensorientierte Zusammenarbeiten in der Arbeitsgruppe ein Lernprozess hinsichtlich der Wichtigkeit eines Emissionshandelssystems für die EU stattgefunden. In vielen Punkten konnte so eine Einigkeit erzielt werden. Daher wurde im Abschlussbericht noch einmal die Bedeutung eines ‚effektiven Umweltschutzes‘ hervorgehoben, sowie die Notwendigkeit einer ‚Kosteneffektivität im Umweltschutz‘ betont (vgl. ebd.: 3). Zudem wurde von der Gruppe anerkannt, dass der Mechanismus des Emissionshandels im Vergleich zu anderen Instrumenten am ehesten die Möglichkeit bot, den Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls gerecht zu werden (vgl. ebd.). Die Arbeitsgruppe ‚Flexible Mechanismen‘ forderte den schnellstmöglichen Beginn eines Emissionshandelssystems auf EU-Ebene, sowie die weitere Beteiligung aller Stakeholdergruppen an einer Entwicklung des Emissionshandelssystems (vgl. ebd.: 4). Das Emissionshandelsteam der GD Umwelt konnte die Mehrheit der Teilnehmer in vielen Punkten überzeugen, was zum Beispiel die grundsätzliche Akzeptanz eines solchen Mechanismus sowie die Anerkennung der Kosteneffektivität eines solchen Instruments und die schnellstmögliche Umsetzung des Mechanismus auf EU-Ebene betraf.

Beobachter der Arbeitsgruppe beschreiben, dass es insbesondere durch die Mitarbeit am ECCP einen Lernprozess bei der Industrie gegeben habe, da vor allem in den ersten

Jahren der Debatte immer wieder das ‚Instrument des Emissionshandels‘ mit den ‚Kyoto-Zielen‘ verwechselt wurde (Interview Nr. 10). So hätte sich die Industrie zunächst über die hohen Kosten beklagt, die bei einer Reduzierung von CO₂-Emissionen entstehen würden: „Aber wir können doch jetzt nicht unsere Emissionen begrenzen und so und die Kosten. Ja es ging, aber das war kein Problem mit dem System, sondern das Emissionshandelssystem sollte ja im Grunde diese Zielerfüllung so kostengünstig wie möglich machen für die betroffenen Unternehmen“ (Interview Nr. 10). Auch ein Mitarbeiter der Kommission bestätigte, dass die Industrie die Diskussion um die Einführung eines Emissionshandelssystems in den ersten Jahren verpasst habe: „There were still companies who came to Brussels in two thousand and four saying what’s this about emissions trading? They hadn’t seen it yet because it hadn’t come into force but they hadn’t, they didn’t realise it was- it was going to happen. They just missed it“ (Interview Nr. 2). Dieser Überraschungseffekt habe unter anderem dazu geführt, dass das Emissionshandelsteam um Jos Delbeke die Entwicklung der Richtlinie so schnell vorantreiben konnte (ebd.). Diese Beobachtungen decken sich mit den Diskussionen in der ECCP Arbeitsgruppe, in der bis zu dem Zwischenbericht Missverständnisse und Wissenslücken insbesondere bei Industrievertretern und in bestimmten Punkten auch bei den Umweltorganisationen festgestellt werden konnten (siehe 225ff).

Es bleibt festzuhalten, dass weiterhin Teile der Industrie gegen die Einführung eines Emissionshandels waren, wie das Verhalten des BDI wiederholt beweist. Insbesondere die energieintensiven Industrien waren weiterhin gegen das Emissionshandelssystem, während die Stromunternehmen Bedenken äußerten, jedoch laut einem Teilnehmer der Arbeitsgruppe konstruktiv an den Diskussionen beteiligt waren (Interview Nr. 6). Dennoch konnte die Politikunternehmergruppe der GD Umwelt sowie ihre unterstützenden Partner zum Abschluss der Arbeitsgruppe eine ausreichende Mehrheit an Generaldirektionen und ihrer Stakeholder hinter sich bringen, wie diverse Interviewpartner bestätigten: „We put- we had put an idea on the table early which many people didn’t understand the implications of. and so were indifferent about it. And in Brussels you can’t afford to be indifferent about anything. And we managed to persuade enough people for the thing to be adopted“ (Interview Nr. 2). Laut Aussagen eines Kommissionsmitarbeiters der GD Umwelt führte auch die Bildung der non-profit-Unternehmensorganisation

International Emissions Trading Association (IETA) im Jahr 1999 dazu, dass der Lernprozess der Industrie und die Überzeugung durch proaktive Industrievertreter vorangetrieben wurde (Interview Nr. 2). Dies ist unter anderem auf die Unterstützung dieser Organisation durch Konzerne wie BP und Shell zurückzuführen, die ihrerseits ein erfolgreich implementiertes internes Emissionshandelssystem vorweisen konnten (ebd.).

Parallel zu den ECCP Verhandlungen traf sich das Emissionshandelsteam bilateral mit einzelnen Stakeholdern und konnte offensichtlich aufgrund der unterschiedlichen Konsultationsstrategien nach und nach Unterstützer für das Emissionshandelssystem gewinnen (Interview Nr. 3). Die Analyse zeigte darüber hinaus, dass bestimmte Faktoren, wie die kleine Größe der Gruppe, die anerkannte Autorität des Emissionshandelsteams und seiner Führungspersonen sowie das Vertrauen, dass diesen Führungspersonen entgegen gebracht wurde, für eine konstruktive Zusammenarbeit förderlich war (siehe S. 232).

9.3 Zusammenarbeit mit anderen Generaldirektionen

In der Arbeitsgruppe waren auch die anderen relevanten Generaldirektionen intensiv eingebunden. Ein Mitarbeiter der GD Umwelt bestätigte, dass sich die GD Wettbewerb erst spät, aber immerhin noch in den laufenden Konsultationsprozess zur Einführung eines Emissionshandelssystems einschaltete (Interview Nr. 1). Je nachdem, mit wem man sich in der GD Wettbewerb unterhalten habe, hätten bis zum Schluss unterschiedliche Positionen zum Emissionshandelssystem bestanden: „I mean some saw of this very distorted potential but therefore it was kind of more against it. Where some others said no we can sort it out. By these rules we can actually make it work” (Interview Nr. 1). Auch Vertreter von NRO berichteten, dass die GD Wettbewerb sich bei bestimmten Punkten, wie den *opt-out* Regeln dagegen stellte und gegenüber der GD Industrie die klare Position vertrat, dass aufgrund von Wettbewerbsverzerrungen keine *opt-out* Regeln zugelassen werden könnten (Interview Nr. 10). Letztendlich zeigte der Konsultationsprozess der Arbeitsgruppe ‚Flexible Mechanismen‘ jedoch einen generellen Trend für eine Zustimmung zu dem Emissionshandelsmechanismus: „Overall there was an idea of yes we will have a proposal which is meaningful. So it was more people pulling together to the same direction. But they had their own different views” (Interview Nr. 1).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Die Position der GD Unternehmen und Industrie gestaltete sich während des Konsultationsprozesses im ECCP schwieriger für die GD Umwelt. Die Generaldirektion hatte parallel zu dem ECCP ein Umweltreferat aufgebaut, dessen Ziel die Verfolgung aller Aktivitäten im Umweltbereich war, „um auch rechtzeitig zu sagen- für die Industrie bestimmte Akzente zu setzen“ (Interview Nr. 5). In diesem Referat bearbeitete ein Mitarbeiter den Klimaschutz und nahm auch an den Sitzungen der Arbeitsgruppe ‚Flexible Mechanismen‘ teil. Aufgrund dieser neuen Abteilung gab es offensichtlich einige Discrepanzen innerhalb der GD Industrie und Unternehmen hinsichtlich der Gewichtung von Umweltschutz und wirtschaftlichen Aspekten, da diese neue Abteilung das Interesse an einer ökonomischen Umweltpolitik innerhalb der GD Industrie vertrat und daher aus Sicht der Industrieabteilungen eine ‚grüne‘ Position einnahm: „Und wir sind sozusagen innerhalb unserer eigenen Generaldirektion sind wir die Grünen und von daher gesehen haben wir manchmal sozusagen an mehreren Fronten zu kämpfen“ (Interview Nr. 5). Aus Sicht von Mitarbeitern der GD Industrie, die sich mit der Schwermetallindustrie beschäftigten, waren einige der Zusagen, welche die GD Industrie an die GD Umwelt machte, zu nachgiebig: „Wir müssen unsere Kollegen von der Umwelt äh etwas beruhigen und auf der anderen Seite unsere Kollegen, die jetzt zum Beispiel die Stahlindustrie hier vertreten, die dann ankommen und sagen, was hast du denn da- wo hast du da denn zugestimmt, das ist ja unmöglich. Das kannst du doch nicht machen, die Kosten sind doch enorm; die Stahlindustrie wandert aus nach China. Da muss man sich dann auch sozusagen positionieren“ (Interview Nr. 5).

Zudem befand sich die GD Industrie in einer Argumentationsfalle. Durch die Bestrebungen des Emissionshandelsteams, die Basis eines Emissionshandels auf eine wirtschaftlich und wissenschaftlich fundierte Basis zu stellen, bediente sich das Emissionshandelsteam der wirtschaftlich orientierten Generaldirektionen und ihren Stakeholdern und machte ihre Argumentation durch ‚Rahmungen‘ mit wirtschaftlich orientierten Weltbildern daher grundsätzlich anschlussfähig an deren ökonomische Argumentation: „You know we were- on the economic ground we were on a good economic ground. So it’s very difficult [for] DG Enterprise who were presenting the industry to argue that we shouldn’t do something that is low cost. You know they couldn’t refuse that“ (Interview Nr. 2). Zudem wies die GD Umwelt wiederholt auf die internationale Verantwortung

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

durch die Kyoto-Protokoll-Verpflichtungen hin und betonte, dass sie ein Instrument suche, mit dem die CO₂-Reduktionen möglichst wenig kosteten, weshalb die GD Industrie dieses Instrument eigentlich unterstützen müsse (Interview Nr. 3). Diese Argumentationsbasis half dabei, die Mitarbeiter anderer Generaldirektionen von der Einführung eines Emissionshandels zu überzeugen: „I think at every level we could we could win an argument with our opposite numbers in the other commission departments including director generals (...)“ (ebd.). Die Position der GD Industrie wurde insbesondere von den Umweltorganisationen als kritisch eingestuft, da sie der Ansicht waren, dass sie zu sehr die Positionen ihrer eigenen Stakeholder vertraten: „DG Industry war zum Beispiel ganz klar, war ne Katastrophe. Die haben also ähm ja die Eurelectric und (?UNICE?)Position vertreten. Also die haben da wo andere waren- waren keine Hilfe.“ (Interview Nr. 10).

Die GD Industrie selbst betonte dagegen, dass sie im Gegensatz zu ihren Stakeholdern nicht grundsätzlich gegen die Einführung eines Emissionshandelssystems war, aber grundlegende Systemänderungen vertrat: „Wir wollten Klimaschutz machen, wir wollten Klimaschutz kosteneffektiv machen. Und da war Emissionshandel Nummer eins. Das heißt wir haben versucht, die relativ negative Haltung, die durch Industrie uns gegenüber gelobbyt worden ist, an die- umzusetzen in eine konstruktive Art und Weise an Änderungen ranzukommen“ (Interview Nr. 5). Die Aussage zeigt, dass sich die GD Industrie grundsätzlich mit dem von der GD Umwelt lancierten Weltbild des ‚kosteneffektiven Klimaschutzes‘ identifizieren konnte und lediglich für ihre Stakeholder die bestmöglichen Konditionen aushandeln wollte. Die Interviewausschnitte zeigen zudem, dass die GD Industrie dem Emissionshandel nicht grundlegend negativ gegenüberstand und sich selbst als Vermittler zwischen verschiedenen Positionen sah, während andere Stakeholdergruppen wie NRO und zum Teil auch die GD Umwelt die GD Industrie als Interessenvertreter ihrer Lobby betrachteten. Aufgrund der bisherigen Ausführungen war die GD Industrie daher für die GD Umwelt als potenziell schwierige Generaldirektion einzustufen, bei der die Überzeugungsarbeit aufgrund der genannten Gründe schwerer fiel als bei anderen Generaldirektionen.

Ein ehemaliger Mitarbeiter der GD Umwelt berichtete, dass durch die Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie in der Kommission und der engen Zusammenarbeit mit den anderen Generaldirektionen im ECCP insbesondere mit der GD Energie und Verkehr eine enge kollaborative Zusammenarbeit entstand, die durch die Entstehung einer Pionieratmosphäre innerhalb der Kommission gefördert wurde: „I think we are working much more collaborative- collaboratively than we used to. Because even within the commission there was a little bit of a pioneer, a pioneer atmosphere” (Interview Nr. 2). Zudem arbeitete das Emissionshandelsteam schnell mit den Wirtschaftsbranchen zusammen, die eine Einführung des Emissionshandelssystems begrüßten, wie die Stakeholder der GD Energie und Verkehr (zum Beispiel EURELECTRIC) (ebd.). Durch diese verhältnismäßig gute Zusammenarbeit zwischen GD Umwelt und GD Energie und Verkehr, die gegenüber der GD Industrie als Verbündete auftreten konnten, gelang es der GD Industrie nicht wie bei anderen Vorschlägen, mit der GD Energie eine gemeinsame Front gegenüber der GD Umwelt aufzubauen. Die Zusammenarbeit mit der GD Energie und Verkehr verdeutlicht zudem, dass der GD Umwelt durch Rahmungsstrategien und die Veränderung ihrer Arbeitsstrukturen ein Imagewechsel gelang und sie ihre Sonderstellung innerhalb der Kommission verändern konnte. Eine Veränderung ihrer Verwaltungskultur hin zu offeneren und flexibleren Strukturen scheint daher auch die Position der GD Umwelt innerhalb der Kommission gestärkt zu haben und so Kooperationen mit anderen Generaldirektionen aus einer selbstbewussteren Position heraus erleichtert zu haben.

9.4 Die letzte Phase des ECCP

Entscheidend für die Zusammenarbeit mit den anderen Generaldirektionen war insbesondere die Phase im Anschluss an die Konsultationen im ECCP. Während die GD Umwelt nach Abschluss der Konsultationen in dem ECCP offiziell an ihren letzten Passagen des abschließenden Berichts arbeitete, der von dem Lenkungsausschuss des ECCP für alle Arbeitsgruppen vorgelegt werden sollte, fand sich parallel ein weiteres Arbeitsteam zusammen, das bereits an der Ausarbeitung der Richtlinie arbeitete (Interview Nr. 2). So beschrieb ein damaliger ranghoher Kommissionsbeamte der GD Umwelt die letzten Monate vor der Präsentation der Richtlinie als eine sehr arbeitsintensive und harte Zeit, die jedoch von allen Mitarbeitern des Teams deshalb akzeptiert worden

sei, da man von der Wichtigkeit dieser Arbeit überzeugt gewesen sei (Interview Nr. 2). So beauftragte das Emissionshandelsteam zwei Mitarbeiter von FIELD, einen ersten Entwurf einer Richtlinie vorzulegen, da beide Mitarbeiter von FIELD Rechtsanwälte waren und sich mit der EU-Gesetzgebung folglich auskannten (Interview Nr. 2). Bereits im Mai legte FIELD diesen Entwurf vor und Jos Delbeke gab das Startzeichen für die endgültige Ausarbeitung der Richtlinie, an der bis Juli 2001 gearbeitet wurde (ebd.). Zu diesem Zeitpunkt war das Emissionshandelsteam unter Leitung von Jos Delbeke so weit, dass es Anfang Juli 2001 unmittelbar nach der Abschlusskonferenz des ECCP mit dem Vorschlag zu einer Emissionshandelsrichtlinie in die *interservice*-Konsultation gehen wollte, um das Konzept auf Arbeitsebene der Generaldirektionen vorzulegen (ebd.; auch Interview Nr. 5).

Verschiedene Beobachter sagten jedoch aus, dass die Umweltkommissarin Wallström zu diesem Zeitpunkt plötzlich das Gefühl hatte, das der gesamte Prozess zu schnell voranschritt (Interview Nr. 2). Eine Begründung für eine Drosselung des Arbeitstempes lag in den Kyoto-Protokoll-Verhandlungen auf internationaler Ebene. Nachdem Präsident Bush den Rückzug der USA von dem Kyoto-Protokoll im März 2001 verkündet hatte, entstand bei hochrangigen EU-Politikern das Gefühl, dass nun von der Europäischen Union schnelles Handeln gefragt sei (vgl. Vainio/Zapfel: 2002: 9). Jedoch gab es auch innerhalb der Kommission eine große Unsicherheit, wie es nach dem Rückzug der USA aus den Kyoto-Protokoll-Verhandlungen weitergehen würde: „(...) und dann haben wir uns natürlich dem Argument entgegen gesehen, das da lautete, ja ihr wisst ja überhaupt nicht ob das Kyoto-Protokoll es überlebt, oder ob das begraben werden muss“ (Interview Nr. 3). Vor diesem Hintergrund habe man sich entschlossen, zunächst die Bonner Konferenz im Juli 2001 abzuwarten (COP6 Teil 2) und erst danach den Richtlinienvorschlag vorzulegen (Interview Nr. 3). Das Ergebnis der Konferenz mit der Entscheidung, unter welchen Bedingungen die flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls implementiert werden können (vgl. UNFCCC: 2001: 40ff), führte laut Interviewaussagen dazu, dass unter allen Beteiligten ein Zusammenhalt gegenüber Präsident Bush herrschte und die Europäische Union eine gewisse Handlungsmacht demonstrieren wollte, indem man ein Instrument einführte, dass als ‚ureigenes‘ amerikanisches Instrument erfolgversprechend war: „(...) Emissions trading is one of those that you

know was something to show him we have we actually do lead the world and actually pick up an instrument which is used in the US quite successfully“ (Interview Nr. 1). Insgesamt war die Ablehnung des Kyoto-Protokolls durch US-Präsident Bush auf internationaler Ebene aber lediglich einer von mehreren Faktoren (*Trigger*), die eine Einigung über einen Richtlinienentwurf zu einem Emissionshandelssystem mittelfristig bei den folgenden Verhandlungen mit Parlament und Ministerrat beschleunigte. Für die Einigung innerhalb der Kommission stellte die Bonner Konferenz auf UN-Ebene eher einen Bruch dar, da genau zu dieser Zeit die Verhandlung in der *interservice*-Konsultation stockte und mit Hinblick auf die Bonner Konferenz im Juli 2001 vertagt wurde (Interview Nr. 3).

Ein weiterer Grund, der zu einer Verzögerung der Abstimmung über die Richtlinie führte, lag in den Unstimmigkeiten, die es zwischen verschiedenen Generaldirektionen und der GD Umwelt zur Vorgehensweise gab (Interviews Nr. 2, 6). Insbesondere die GD Industrie war über die schnelle Vorlage eines Richtlinienentwurfs verstimmt, da sie erwartet hatte, stärker an der Entwicklung des Entwurfs beteiligt zu werden (Interview Nr. 5). So scheiterten die *interservice*-Konsultationen im Juli auf der Arbeitsebene der Generaldirektionen unter anderem daran, dass sich verschiedene Generaldirektionen bei der Entwicklung des Richtlinienentwurfs übergangen fühlten, da sie zunächst davon ausgegangen waren, dass der Bericht der ECCP-Arbeitsgruppe miteinander abgestimmt werden würde: „(...) Es gab ja noch eine ECCP-Abschlusskonferenz. Unmittelbar danach war das- war der Vorschlag auf dem Tisch. Wir alle sind davon ausgegangen, dass wir jetzt sozusagen erst mal den Abschlussbericht bekommen. Und den dann sozusagen abstimmen und dass sich daraus das entwickelt. Stattdessen war plötzlich das Instrument äh Vorschlag da. Also da waren wir wie man schon merkt, erstaunt“ (Interview Nr. 5). Insbesondere die GD Industrie und GD Wettbewerb, aber auch die GD Energie und Verkehr meldeten Zweifel an dem Vorschlag zu einer Emissionshandelsrichtlinie an (vgl. Wettestad: 2005: 13). Ein erhöhter Druck der Industrie habe die GD Wettbewerb und die GD Industrie dazu gebracht, die Abstimmung des Vorschlags zunächst zu blockieren (ebd.)

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Wie Beobachter aus verschiedenen Generaldirektionen berichten, ging es bei diesen Diskussionen nicht so sehr um inhaltliche Punkte, sondern vor allem um die Art und Weise, wie man zu diesem Richtlinienentwurf gekommen war (Interviews Nr. 5, 6). Auch wenn die GD Industrie zu diesem Zeitpunkt noch ein Anhänger von *opt-out* Regelungen war, bestand eine große Unsicherheit, ob den Mitgliedstaaten tatsächlich die Ausgestaltung der Allokationen überlassen werden sollte (vgl. auch Watanabe: 2004: 17). Dennoch war die GD Industrie zu diesem Zeitpunkt bereits für eine Einführung des Emissionshandelssystems und stellte sich letztendlich auch gegen weite Teile ihrer eigenen Stakeholder: „Wir hatten damals einige Änderungen doch angebracht, die uns von unserer Seite her wichtig waren haben also nicht schon grundsätzlich zugestimmt zu diesem Vorschlag, waren aber grundsätzlich dafür, dass das Instrument entwickelt wird. (...) Denn wir hatten großes Interesse dass wir dieses Instrument lieber haben als ein anderes. Denn ein anderes Instrument wäre für die Industrie schlicht und einfach äh diskriminierender geworden“ (Interview Nr. 5).

Offensichtlich führte der große Zeitdruck, unter dem das Emissionshandelsteam zu diesem Zeitpunkt stand, dazu, dass die Politikunternehmergruppe die Richtlinie bereits kurz nach Beendigung des ECCP vorlegte und die Entwicklung der Richtlinie nicht gemeinsam mit anderen Generaldirektionen vornahm: „(...) Wenn man es misst an der Kognizität der Richtlinie, dann muss man sagen, es ist Lichtgeschwindigkeit gewesen. (...) Man wollte da auch relativ diese Testphase haben und um das noch zu ermöglichen, das war ein irrsinniger Zeitdruck“ (Interview Nr. 5). Nach Aussagen eines Mitarbeiters der GD Umwelt war jedoch gerade diese Testphase wichtig, um das Instrument für Skeptiker vertraut zu machen (Interview Nr. 2, 3). Ziel war es, mit der Testphase eine vertrauensbildende Maßnahme zu schaffen, und eine *learning-by-doing* Strategie für alle Beteiligten zu ermöglichen (ebd.).

Da die Richtlinie zügig nach Beendigung der Arbeitsgruppe vorgelegt werden konnte, war es Außenstehenden lange Zeit nicht bewusst, wie es unter diesem hohen Zeitdruck zu einem ersten Entwurf der Richtlinie gekommen war (Interview Nr. 5). Nach Aussagen eines Interviewpartners wusste die anderen Generaldirektionen nicht, dass die GD Umwelt ein externes Team für die Ausarbeitung eines ersten Entwurfs beauftragt hatte

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

und dadurch einen großen Zeitvorsprung gewonnen hatte: „Dann haben wir auch festgestellt, letzten Endes es musste so gewesen sein, dass während dieser ECCP Arbeitsgruppe unsere Kollegen von der Umwelt im Hintergrund fleißig gearbeitet haben. Also die haben das sozusagen immer gleich umgesetzt und die hatten ein Team, ob das ein internes oder ein externes Team war, das ist bis heute nicht ganz klar“ (Interview Nr. 5).

Demnach hat das Emissionshandelsteam die anderen Generaldirektionen durch seine parallele Arbeitsweise neben der Arbeitsgruppe im ECCP überrascht und teilweise auch überfordert, da sich die Generaldirektionen noch gar nicht auf die Abstimmung über den Entwurf einer Richtlinie vorbereitet hatten. So wurde Teilnehmern der Arbeitsgruppe erst hinterher bewusst, dass das Team der GD Umwelt offensichtlich bereits parallel zur Arbeitsgruppe im Hintergrund gearbeitet hatte und die Anregungen und Diskussionen der Arbeitsgruppe immer sofort umsetzte (Interview Nr. 5). Dennoch bestätigte ein Teilnehmer der GD Industrie, dass die Anregungen der Arbeitsgruppe berücksichtigt wurden und weiter bearbeitet wurden, auch wenn die GD Industrie nicht direkt an der Ausarbeitung der Richtlinie beteiligt war: „Wenn wir eine- irgend eine Meinung abgegeben haben oder die Industrie, dann wurden die sehr freundlich aufgesogen von der Umwelt und weiter verarbeitet“ (Interview Nr. 5).

Allerdings bestätigte der Teilnehmer der GD Industrie auch, dass die Kommission nach wie vor an bestimmte Statuten gebunden sei und die Bildung einer *taskforce* mit Mitgliedern verschiedener Generaldirektionen nicht möglich sei: „Aber das liegt in der Struktur der Kommission dass man eben nicht so etwas hat wie einen taskforce approach. Das heißt, dass jetzt man sagt, wir bieten ein Team auf, aus den wichtigen Generaldirektionen, die entwickeln zusammen einen Vorschlag. Diese Art von Arbeitsweise ist der Kommission bis zum heutigen Tage nicht bekannt“ (Interview Nr. 5). Da die hierarchischen Strukturen für alle Vorschläge und Entscheidungen, die aus der eigenen Generaldirektion hinausgehen, klare Anweisungen der Vorgesetzten vorgeben, sei die Einrichtung einer *taskforce* allein aus Zeitgründen nicht möglich, da für jede kleine Entscheidung mindestens die Unterschrift des Referatsleiters, oft auch die der Direktoren oder Generaldirektoren notwendig sei (ebd.).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Dieser Konflikt auf Arbeitsebene der Generaldirektionen im Sommer 2001 entstand demnach mehr aus der Verärgerung heraus, dass die Generaldirektionen nicht noch stärker im Anschluss an das ECCP konsultiert worden waren, als aus der inhaltlichen Frage, ob der Emissionshandel eingeführt werden solle. Zudem scheinen auch die inhaltlichen Differenzen wie *opt-out* Regelungen und Fragen der Flexibilität von diesem Konflikt überlagert worden zu sein. Die Generaldirektionen, die Probleme mit dem Entwurf der Richtlinie hatten, konnten auf diese Art und Weise noch einmal Druck und Einfluss auf die GD Umwelt ausüben. Zudem zeigt diese Episode, dass die Strategie der GD Umwelt, andere Generaldirektionen und ihre Stakeholder stärker in eine Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie einzubeziehen, während des ECCP erfolgreich war. In der Arbeitsgruppe selbst konnte den Interviews und Protokollen zufolge eine große Mehrheit in bestimmten Punkten erreicht werden und insbesondere die zügige Einführung eines Emissionshandels wurde von allen Teilnehmern gefordert. Der Präferenzwandel hin zu einer Einführung des Emissionshandelssystems war demnach bereits an diesem Punkt bei einer Mehrheit der Kommissionsmitarbeiter vollzogen und die Kommissare der Generaldirektionen waren lediglich darüber verärgert, dass sie an der Entwicklung des Entwurfsvorschlags einer Richtlinie nicht stärker beteiligt wurden. Die ablehnenden Generaldirektionen wollten vielmehr über strategisches Verhandeln und die Blockade der Abstimmung Druck auf die GD Umwelt ausüben, um einige Detailfragen der Richtlinie möglicherweise noch verändern zu können.

Aus diesem Grund beschloss die Umweltkommissarin Wallström, noch eine weitere Konsultationsrunde mit den anderen Generaldirektionen, sowie mit Wirtschaftsvertretern und Umweltorganisationen durchzuführen. So wurde im September 2001 ein weiteres großes Treffen mit Vertretern aus der Wirtschaft und dem Umweltschutz abgehalten. Ein zusätzliches Treffen fand mit den Mitgliedstaaten, sowie den damaligen zehn Anwärterstaaten statt, auf dem noch einmal für die Einführung eines Emissionshandelssystems geworben wurde (Interview Nr. 2). Ein Teilnehmer der GD Umwelt führte die erneute Konsultationsrunde insbesondere auf den persönlichen Hintergrund der Umweltkommissarin zurück, für die Konsultationen aller Beteiligten zu einer Entwicklung von Politikvorschlägen dazugehörte (Interview Nr. 2). Dies sei ein Grund für die intensive Konsultation bei der Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie auf verschiede-

nen Ebenen und über die Statuten der Kommission hinaus gewesen (ebd.). Zudem ermöglichte die Kommissarin den anderen Generaldirektionen eine erneute Darstellung ihrer eigenen Position sowie eine mögliche Beeinflussung des Richtlinienvorschlags (ebd.). An diesem Punkt der Analyse zeigt sich der besondere Einfluss der Umweltkommissarin in entscheidenden Situationen auf die Steuerung des Politikformulierungsprozesses für ein EU-weites Emissionshandels-system.

Das Emissionshandelsteam erklärte auf dem Treffen mit über 200 Teilnehmern das Konzept des Emissionshandelssystems in der Richtlinie, ohne die Richtlinie direkt vorzulegen (vgl. Interview Nr. 2). Auf dem Treffen wurde insbesondere die Thematik der relativen vs. absoluten Emissionsobergrenzen diskutiert. Trotz unterschiedlicher Positionen, für wen relative Obergrenzen gelten könnten, gab es ein generelles Verständnis dafür, dass eine Beteiligung am Emissionshandelssystem nur dann Sinn mache, wenn es ein generelles Limit für Emissionen gäbe (COM Env. E.1: 2001f: 1). Obwohl es eine allgemeine Akzeptanz für die Verbindlichkeit eines Emissionshandelssystems ab 2008 für alle Teilnehmer gab, wollte die Industrie vor 2008 eine ‚Pilot-Phase‘ des Emissionshandelssystems durchsetzen (vgl. ebd.). Zudem zeigte sich die Industrie weiterhin dem Weltbild der ‚Kosteneffektivität‘ zugeneigt, forderte jedoch auch von den nicht beteiligten Sektoren, dass sie ihren Beitrag zur Reduktion von CO₂-Emissionen leisteten (vgl. ebd.). Im Gegensatz zu den Auseinandersetzungen der Generaldirektionen auf Arbeitsebene wurde auf dieser Veranstaltung anerkannt, dass den Mitgliedstaaten die Ausarbeitung der Allokationsmethoden überlassen werden sollte, auch wenn sich einige energieintensive Industrievertreter gegen absolute Emissionsobergrenzen und für freie Allokationen aussprachen (vgl. COM Env. E.1: 2001f: 2). Zudem plädierten die Teilnehmer aus kosteneffektiven Gründen dafür, alle Treibhausgase in das Emissionshandelssystem aufzunehmen (vgl. ebd.: 3). Die große Mehrheit der Teilnehmer sprach sich für eine mäßige Regulierung des Marktes aus, damit sich der Markt selbst regeln könne (vgl. ebd.: 5).

Die generelle Empfehlung des Treffens war eine schnellstmögliche Einführung des Emissionshandelssystems durch die Kommission, zudem sprach sich eine große Mehrheit für die Anwendung eines ‚direkten‘ Emissionsansatzes aus (vgl. ebd.: 7). Wie die

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Stellungnahmen der Stakeholder zeigen (vgl. COM: Env.E.1 2001f), gab es keine großen Positionsveränderungen der Teilnehmer dieser Stakeholdergruppen, jedoch konnte insgesamt eine hohe Einigkeit bei vielen Diskussionspunkten erzielt werden (Interview Nr. 6).

Für das Treffen der GD Umwelt mit den Mitgliedstaaten legte die Arbeitsgruppe der deutschen Bundesregierung mit dem Titel „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“ ein Positionspapier vor, indem sie sich für eine Pilotphase des Emissionshandelssystems einsetzte und für kostenlose Erstallokationen plädierte (vgl. Arbeitsgruppe Emissionshandel: 2001: 2). Zudem hob die Arbeitsgruppe hervor, dass sie einen transparenten und offenen Markt für Emissionsrechte bevorzugte, der ökonomisch und effizient sein sollte und daher auf lange Sicht die Einbeziehung aller Treibhausgase erforderte (vgl. Arbeitsgruppe Emissionshandel: 2001: 3). Die Stellungnahme (vgl. Arbeitsgruppe Emissionshandel: 2001) verdeutlicht, dass die Arbeitsgruppe der Bundesregierung die Einführung des Emissionshandelssystems auf EU-Ebene grundsätzlich befürwortete und die Haltung des deutschen Experten Franzjosef Schafhausen im ECCP unterstützte, der auch die Arbeitsgruppe der deutschen Bundesregierung leitete. Da Deutschland als potenziell schwierigster Verhandlungspartner mit einer starken Industrielobby gegen den Emissionshandel galt (Interviews Nr. 2, 3, 5), waren zu diesem Zeitpunkt von Seiten der Mitgliedstaaten die größten Schwierigkeiten für die Vorlage eines Richtlinienentwurf beseitigt. Die Strategie der Umweltkommissarin, die Generaldirektionen und ihre Stakeholder durch eine erneute Konsultationsrunde einzubinden und zu überzeugen, kann daher als entscheidender Impuls gewertet werden, mit dem die Blockade der wirtschaftlich orientierten Generaldirektionen aufgehoben wurde und Beratungen zu der Richtlinie fortgesetzt werden konnten. Durch diese Strategie konnte das Emissionshandelsteam dem formalen Vorwurf begegnen, dass es die anderen Generaldirektionen zu wenig in die Entwicklung des Entwurfs einbezogen habe und zeigte sich bereit, den Entwurf auch inhaltlich noch einmal zu diskutieren.

Die Konsultationen in der Arbeitsgruppe, sowie die bilateralen Konsultationen mit den Mitgliedstaaten, Wirtschaftsvertretern und den NRO über den gesamten Zeitraum haben quantitativ im Vergleich zu ersten beiden Beobachtungspunkten deutlich zugenommen.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Zudem zeigen die Protokolle der Arbeitsgruppensitzungen, dass in der zweiten Hälfte der Konsultationsrunden eine stärkere Einigkeit unter den Teilnehmern herrschte. Mit zunehmend größerem Wissensstand der Teilnehmer durch einen anhaltenden und insbesondere von der GD Umwelt vorangetriebenen Lernprozess konnten inhaltliche Diskussionen geführt werden und Argumente ausgetauscht werden. Die beiden letzten großen Konsultationstreffen im September 2001 zeigen zudem, dass es der GD Umwelt und ihrem Emissionshandelsteam offensichtlich gelungen war, eine große Mehrheit der Teilnehmer von den Vorteilen eines Emissionshandelsteams zu überzeugen und auch die Experten aus den Mitgliedstaaten wie Deutschland und Frankreich für die Einführung des Instruments zu gewinnen. Dazu trugen insbesondere die zusätzlichen Konsultationstreffen im September 2001 bei, auf denen der Richtlinienentwurf noch einmal detailliert vorgestellt und erklärt wurde. Insgesamt wurde der Prozess um die Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie von vielen Teilnehmern als sehr offen und transparent bezeichnet (Interview Nr. 13). Die Arbeitsgruppensitzungen im ECCP zeugen zudem davon, dass die Teilnehmer von dieser Offenheit anfangs überrascht wurden (ebd.). Die Auswertung des empirischen Materials zeigt, dass dieser Überraschungseffekt in Kombination mit der hohen Unsicherheit über den Emissionshandel unter den Beteiligten die Teilnehmer der Arbeitsgruppensitzungen teilweise unvorbereitet traf und den Politikunternehmern aufgrund ihres Wissens einen Vorteil für die Überzeugung der Teilnehmer verschaffte. Trotz der skeptischen Haltungen einiger Generaldirektionen gelang es der GD Umwelt offensichtlich, durch verstärkte Konsultationen im Herbst 2001 einen Großteil der Beteiligten hinter sich zu bringen.

Darüber hinaus führten die strategischen Veränderungen der Verwaltungskultur der GD Umwelt dazu, dass die Rahmenbedingungen für leichtere Lern- und daraus erfolgende Überzeugungsprozesse geschaffen wurden. Das ‚Rahmen‘ von wirtschaftsorientierten Weltbildern für effektivere Politikvorschläge war zudem kompatibel mit den Vorstellungen vieler Stakeholder und der anderen Generaldirektionen, so dass die wirtschaftlich fokussierte Argumentation der GD Umwelt eher akzeptiert wurde, als die Argumentationsstrategien vor der Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie (siehe Kapitel 6). Insbesondere das Weltbild der ‚Kosteneffektivität im Umweltschutz‘ ist nach Auswertungen des empirischen Datenmaterials ausschlaggebend für Überzeugung von ge-

nügend Mitarbeitern der Kommission gewesen, um dem Instrument zuzustimmen (Interviews Nr. 1, 2, 5, 12). Gerade die intensive Einbeziehung unterschiedlichster Stakeholdergruppen hat demnach die Überzeugung der anderen Generaldirektionen gefördert, da diese sehr eng mit ihren Stakeholdern zusammenarbeiteten und insbesondere die wirtschaftlich orientierten Generaldirektionen meist die Ansichten ihrer Industrien vertraten (siehe S 202f.).

Zudem stellten Mitarbeiter der GD Umwelt eine Veränderung der Einstellung zu dem Emissionshandelsmechanismus innerhalb der GD Umwelt fest. So hätten Mitarbeiter der GD Umwelt noch im Jahr 2000 das Instrument des Emissionshandels als ‚*strange animal*‘ und als feindliche Politik zu ihren alten Strategien und Maßnahmen eingestuft (Interview Nr. 1). Zunächst sei der Emissionshandel als etwas Revolutionäres und Fremdes betrachtet worden und erst durch einen Lernprozess hätten die Mitarbeiter das Instrument akzeptiert: „(...) So I think that’s important in the mindset of people. That how it first started as a kind of almost come from mars and something revolutionary. And then our people started getting used to it in understanding how it works. They actually knew its just another policy another measure“ (Interview Nr. 1). Erst im Verlauf des Jahres 2001 habe es eine allmähliche Veränderung in den Vorstellungen der Mitarbeiter der GD Umwelt gegeben, indem Mitarbeiter den Emissionshandelsmechanismus als eine Strategie und Maßnahme neben anderen Maßnahmen und nicht mehr als Bedrohung ihrer bekannten Klimaschutzinstrumente betrachteten: „And that shift I think happened more or less in twothousand one twothousand two internally when people (?said?) no its of course policies and measures“ (Interview Nr. 1).

Die Phase des ersten Scheiterns der *interservice*-Konsultationen bis einschließlich der abschließenden Konsultationsrunden im September 2001 kann als weiterer Wendepunkt in der Einstellung der relevanten Generaldirektionen und ihrer Mitarbeiter gewertet werden. So änderte die GD Wettbewerb ihre ablehnende Haltung gegenüber dem Entwurf der Richtlinie und auch die GD Energie und Verkehr stellte sich abschließend hinter den Vorschlag der GD Umwelt, da die Angst vor *opt-outs* und einer hohen Flexibilität offensichtlich überwog (vgl. Wettstad: 2005: 13). Ein Grund für die Zustimmung der GD Energie und Verkehr wird von Außenstehenden auch in der Positionie-

nung von EURELECTRIC gesehen, die zwischenzeitlich Schwierigkeiten in den möglichen absoluten Obergrenzen sahen, jedoch abschließend den Vorschlag positiv bewerteten: „Wir haben uns damals immer gewundert, jetzt wissen wir warum. Die haben einfach einen wahnsinnigen Profit gemacht. Ich mein de facto ist passiert- seit 2005 wird ein Transfer von äh Wohlstand von der Industrie im Energiebereich- die hohen Gewinne, die die Energieversorger, (.) die Stromwirtschaft vor allen Dingen gemacht hat, ist auch darauf zurückzuführen, nicht nur aber auch, dass der Kohlenstoffpreis direkt in diesen Strompreis reinging und sie die einzige Industrie war, die das durchsetzen konnte, dass dieses cap and Markt errichtet worden ist“ (Interview Nr. 5). Die GD Energie und Verkehr sowie ihre Stakeholder konnten bereits zu diesem Zeitpunkt die Vorteile für ihre Industriebranchen absehen und waren damit der GD Industrie und ihren Stakeholdern gegenüber im Vorteil. Festzuhalten bleibt jedoch, dass insgesamt mit den Stakeholdern aus Wirtschaft und Umwelt, sowie mit den Vertretern der Mitgliedstaaten durch die erneute Konsultation eine größere Einigkeit hinsichtlich des Vorschlags erzielt werden konnte. Zu diesem Zeitpunkt war die Zwei-Drittelmehrheit (*tipping point*) derjenigen Generaldirektionen überschritten, die eine Einführung des Emissionshandelssystems begrüßten.

9.5 Der kommissionsinterne Beschluss zur Emissionshandelsrichtlinie

Aufgrund der positiven Resonanz der zusätzlichen Stakeholderrunden beschloss die GD Umwelt, im Oktober erneut in die *interservice*-Konsultation zu gehen. Die GD Umwelt wollte zu diesem Zeitpunkt unbedingt zu einer Beschlussfassung der Kommissare kommen, um den Entwurf der Richtlinie noch vor der UNFCCC-Konferenz (COP 7) in Marrakesh vorzulegen (Interview Nr. 2). So gab es noch im September ein Treffen zwischen der GD Umwelt und dem Kabinett der Umweltkommissarin Wallström, auf dem die interne Veröffentlichung des leicht abgeänderten Entwurfsvorschlags eines Emissionshandelssystems beschlossen wurde (Interview Nr. 3). In diesem Vorschlag war bereits eine *opt-out* Klausel enthalten, die über den gesamten Prozess immer wieder von verschiedenen Generaldirektionen gefordert worden war und von der GD Umwelt bis zu diesem Zeitpunkt sehr kritisch gesehen worden war (Interview Nr. 3). Diesen Vorschlag hatte die GD Umwelt im Zuge der Konsultationsrunden offensichtlich übernommen und war somit einem ausdrücklichen Wunsch von anderen Generaldirektionen entgegenge-

kommen (ebd.), um den Entwurf als gemeinsames Werk der Kommission vorlegen zu können. An dieser Stelle war die GD Umwelt auf die anderen Generaldirektionen zugegangen und hatte entgegen ihrer eigentlichen Überzeugung die *opt-out* Regel bereits für die Kabinettsrunden in den Entwurf eingefügt, um die anderen Generaldirektionen zu einer Zustimmung zu bewegen. Aus Sicht eines Kabinettsmitglieds der GD Umwelt hatte die GD Umwelt durch die Hereinnahme der *opt-out* Klauseln von vornherein eine schwache Verhandlungsposition eingenommen und zu früh eine Position der Wirtschaftslobby übernommen (Interview Nr. 3).

Die Kabinettsverhandlungen wurden als allgemein schwierig beschrieben, da das Emissionshandelsinstrument für die anderen Generaldirektionen sehr neu war und allen beteiligten Kommissionsbeamten bewusst war, dass die Kommission mit diesem Instrument eine bis dahin unbekannte Größe einführen würde (Interview Nr. 3). Die Unsicherheit über den Emissionshandel als Klimaschutzinstrument spielte daher auch in den Kabinettsverhandlungen eine große Rolle. Die Prinzipien des Emissionshandels mussten daher zunächst noch einmal erklärt werden, um den Kabinettskollegen, die weder Umweltspezialisten noch zwingend Ökonomen waren, die Wirkungsweise eines Emissionshandels nahe zu bringen (Interview Nr. 3). Demnach fand auch auf der Kabinetts-ebene eine Überzeugungsarbeit durch die zuständigen Kabinettsmitglieder der Umweltkommissarin statt, da den Vertretern der GD Umwelt nach wie vor Skepsis entgegenschlug, ob das Instrument auf europäischer Ebene überhaupt funktionieren könne (ebd.). Als ein schwieriger Verhandlungspartner wurde zudem der Kommissar für Unternehmensfragen und Industrie und seine Generaldirektion beschrieben, da sie hinter dem Emissionshandelssystem Wettbewerbsnachteile für ihre Industriebranchen vermuteten (ebd.).

Aus den Kabinettsverhandlungen wurde von schweren Kritiken an dem Vorschlag der GD Umwelt berichtet: „ (...) da saßen alle Kabinette um den Tisch und dann wurde der Vorschlag verhandelt und dann kam der Kollege aus der Generaldirektion [Industrie] und dann wurden also die unterschiedlichsten Angriffe (...) gefahren natürlich“ (Interview Nr. 3). Dennoch gab es eine überraschende Wendung in den Verhandlungen, da sich die GD Binnenmarkt vehement gegen die *opt-out* Regelungen stellte und unter

anderem auch deshalb dagegen protestierte, da das verantwortliche Kabinettsmitglied früher Kabinettschef der Umweltkommissarin Bjerregard gewesen war und ebenfalls einen Umwelthintergrund besaß (ebd.): „(...) der sagte, ja also er könnte es ja nicht akzeptieren, dass es opt-outs gäbe. Und das würde ja den Binnenmarkt schwer beschädigen“ (ebd.). Daraufhin veränderte das Kabinettsmitglied der Umweltkommissarin die Position seiner Generaldirektion und versprach die erneute Überarbeitung des Entwurfs mit der Herausnahme von *opt-out* Regelungen (Interview Nr. 3). Von dieser Taktik sei nicht nur das Kabinett von Kommissar Liikanen (GD Industrie) überrascht worden, sondern auch die eigene Generaldirektion (ebd.). Aufgrund dieser Überraschungstaktik wurde der Vorschlag im Oktober erneut überarbeitet und dann auch im Kolleg der Kommissare beschlossen: „Das haben wir dann ja auch getan und so ist dieser Richtlinienvorschlag dann ja auch beschlossen worden. Die opt-outs kamen dann ja später in den Verhandlungen im Rat“ (ebd.).

Die Verhandlungen auf Kabinettssebene verliefen demnach zunächst ähnlich wie die Sitzungen der Arbeitsgruppe ‚Flexible Mechanismen‘ im ECCP. Auch hier fanden Erklärungs- und Informationsstrategien der GD Umwelt statt, da offensichtlich zu diesem Zeitpunkt bei den hochrangigen Kommissionsmitarbeitern noch Unsicherheit über die Wirkungsweise des Instruments bestand (siehe S. 242). Da die beteiligten Experten der Konsultationsrunden ihre Haltung in ihre Generaldirektionen transportiert hatten, gab es in den Kabinettsverhandlungen keine abweichenden Positionen im Vergleich zu den Diskussionen auf ECCP-Ebene, wie ein Vergleich der ECCP-Dokumente und der Interviews zu den Kabinettsverhandlungen zeigt. Die GD Wettbewerb und die GD Binnenmarkt unterstützten zu diesem Zeitpunkt die Einführung des Emissionshandelssystems, lehnten jedoch *opt-out* Regelungen ab (vgl. Wettestad: 2005: 13; Interview Nr. 3).

Der Präferenzbildungsprozess zu dem Emissionshandelsmechanismus war daher zu diesem Zeitpunkt in den Generaldirektionen bereits abgeschlossen, sodass die Kabinettsverhandlungen für die Präferenzbildungen in den einzelnen Generaldirektionen keine entscheidende Rolle spielten. Offensichtlich war allen Beteiligten bewusst, dass es sich um ein neues und innovatives Instrument handelte, mit dem die Europäische Union Pionierarbeit leisten würde. Nach der Veränderung des Entwurfs zurück zu ihrem

ursprünglichen Konzept erhielt die GD Umwelt die Unterstützung der GD Binnenmarkt und der GD Wettbewerb (u.a. Wettstad: 2005: 13; Interview Nr. 3) und konnte so die GD Industrie mit ihren Forderungen zu *opt-out* Regeln weitgehend isolieren. Laut Aussagen eines Kommissionsmitarbeiters der GD Industrie hatte sich die GD Industrie und Unternehmen noch während der *interservice*-Konsultation mit ihren Industrie-Lobbyisten (der verarbeitenden und energieintensiven Industrie) beraten (Interview Nr. 5). Jedoch blieben diese Industriebranchen weiterhin bei ihrer negativen Einstellung gegenüber dem Emissionshandelsmechanismus, so dass die GD Industrie dem Instrument zwar grundsätzlich zustimmte, jedoch auf *opt-out* Regelungen bestand (vgl ebd.). Die Blockade der ablehnenden Generaldirektionen im Juli und die dort eingesetzten eher rationalistisch zu bewertenden Strategien hatten demnach keinen entscheidenden Einfluss auf die GD Umwelt, da die GD Wettbewerb ihre Position im Herbst 2001 veränderte und die GD Umwelt ihren ursprünglichen Vorschlag ohne *opt-outs* in den Kabinettsverhandlungen durchsetzen konnte, da sie sich die späte Allianz mit der GD Wettbewerb und der GD Binnenmarkt (die von einem Vorschlag ohne *opt-outs* überzeugt waren) zunutze machte. Der GD Umwelt war es offensichtlich durch die zusätzlichen Konsultationsrunden im Herbst 2001 gelungen, die wirtschaftliche Problematik von *opt-out* Regeln und die darausfolgende Schädigung des Binnenmarkts so zu ‚rahmen‘, dass die GD Wettbewerb sowie die GD Binnenmarkt als Generaldirektionen, die einen einheitlichen Binnenmarkt favorisierten, eine Einführung des Emissionshandelssystems ohne *opt-out* Regeln vertraten. Daher konnte die GD Umwelt in den Kabinettsverhandlungen mit Unterstützung der GD Binnenmarkt auf ihren ursprünglichen Vorschlag ohne *opt-put*-Regeln zurückkommen, ohne dass ‚bargaining‘-Strategien wie Ausgleichszahlungen, Koppelgeschäfte oder strategische Verhandlungen stattfanden, um die im Juli blockierenden Generaldirektionen zu einer Zustimmung zu bewegen. Die Haltungsänderung der Generaldirektionen Wettbewerb und Binnenmarkt kann auch nicht durch sogenannte ‚*image benefits*‘ oder ‚sozialen Druck‘ erklärt werden, da bei ihnen die inhaltliche Konzeption des Emissionshandelssystems ohne *opt-out* Regeln im Vordergrund stand und nicht eine Profilierung anhand eines Umweltschutz-Images.

Aufgrund der positiven Einstellungen entscheidender Generaldirektionen zu dem Emissionshandelsrichtlinienvorschlag konnte der Entwurf daher im Kolleg der Kommissare

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

angenommen werden. Als entscheidend für die positive Abstimmung in den Kabinettsverhandlungen gilt letztendlich auch, dass sich die Kommissarin Wallström innerhalb der Kommission eine relativ starke Position erarbeitet hatte und Kommissionspräsident Prodi nach dem Beginn seiner Amtszeit versuchte, ein umweltpolitisches Profil zu entwickeln und den Klimaschutz immer stärker zu einer Priorität der Kommission machte (Interview Nr. 2, 10). Seine Unterstützung führte zu einer Aufwertung der Position der Umweltkommissarin, sodass die GD Umwelt im Vergleich zu früheren Verfahren der Richtlinienentwicklung in der Kommission nun eine relativ starke Position besaß (Interview Nr. 10).

Die Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie für die Europäische Union wurde dabei von den Teilnehmern nicht als Paradigmenwechsel von *command-and-control*-Instrumenten zu marktwirtschaftlichen Instrumenten wahrgenommen. Vielmehr beschrieben Interviewpartner den Beschluss, ein CO₂-Emissionshandelssystem einzuführen, als eine Erweiterung der Instrumentenpalette und einen Wegfall von Denkbarrieren, die den Einsatz von marktwirtschaftlich orientierten Instrumenten wie den Emissionshandel vorher unmöglich gemacht hätten (Interview Nr. 1, 5, 12). Zudem habe sich in der GD Umwelt durch die Entwicklung der Richtlinie die generelle Unterstützung einer ‚intelligenten‘ Umweltpolitik verbreitet: „(...) und eben zu sagen: Ja, ich will Umweltpolitik auf intelligente Art und Weise machen und zu dieser Intelligenz gehört auf der einen Seite, dass ich sie auf die besten wissenschaftlichen Daten stütze, aber es gehört eben auch dazu, dass ich sie- dass ich die wirtschaftlichen Aspekte mit einbeziehe. Und dass ich sozusagen einen rationalen Politikansatz verfolge und zu dieser Rationalität gehört eben auch die Kostendimension“ (Interview Nr. 3).

Die Auswertung hat ergeben, dass insbesondere die ‚Eignung‘ eines Instruments bestimmte Maßnahmen bei den beteiligten Generaldirektionen beeinflusste und weit weniger die Zuordnung des Instruments zu *command-and-control* oder marktwirtschaftlichen Instrumenten im Vordergrund stand (Interview Nr. 5). Hier scheint die marktwirtschaftliche Argumentation in Kombination mit dem Weltbild der ‚intelligenten Um-

weltpolitik¹⁴³ die Mitarbeiter der GD Umwelt und ihr Kabinett von der Einführung eines CO₂-Emissionshandelssystems überzeugt zu haben, so dass sich die Mehrheit der Mitarbeiter der GD Umwelt sowie anderer Generaldirektionen schließlich mit der Erweiterung des Instrumentenspektrums in der europäischen Umweltpolitik identifizieren konnte. Die Verbindung von marktwirtschaftlichen Weltbildern und Klimaschutzpolitik hat demnach auch Anschluss an die Weltbilder der anderen Generaldirektionen und ihrer Kabinette gefunden, wie die analysierte Szene aus den Kabinettsverhandlungen zeigt. Auch in diesen Verhandlungen war die Mehrheit der Mitarbeiter von der Einführung eines solchen Instruments überzeugt, während die GD Industrie mit der Forderung von *opt-out* Regeln isoliert war, obwohl sie sich mit der Einführung eines Emissionshandelssystems im Allgemeinen identifizieren konnte. Die Verwaltungskultur der GD Umwelt hat sich nach Auswertung der Aussagen von Kommissionsmitarbeitern dahingehend verändert, dass die ‚Eignung‘ eines Instruments im Vordergrund steht und weniger seine konzeptionelle Zuordnung zu *command-and-control*-Mechanismen oder marktwirtschaftlich basierten Instrumenten.

Demnach hat ein Präferenzwechsel der Kommissionsmitarbeiter hinsichtlich der Einführung eines Emissionshandelssystems stattgefunden, der sich inhaltlich jedoch eher daran orientierte, das richtige Instrument für Umweltmaßnahmen zu finden, statt sich von vornherein auf *command-and-control*- oder marktwirtschaftliche Instrumente festzulegen. Die Ausführungen zeigen, dass die Kommission durch die Entwicklung der Richtlinie insgesamt offener gegenüber neuen und innovativen Instrumenten geworden ist und ihre ursprüngliche Skepsis gegenüber solchen Instrumenten im Laufe der Konsultationsprozesse und Verhandlungen ablegte.

9.6 Zwischenfazit

Im dritten Beobachtungspunkt der Studie sind die Aktivitäten der Politikunternehmer am intensivsten gewesen (siehe Abb. 33) und daher mit dem höchsten Grad ‚sehr hoch‘

¹⁴³ Das Weltbild der ‚intelligenten Umweltpolitik‘ kann aus dem Weltbild ‚Kosteneffektivität‘ abgeleitet werden, wonach Umweltpolitik kosteneffektiv aber auch ‚intelligent‘ sein sollte. Dies bedeutet, dass Umweltpolitik sinnvoll und der jeweiligen Situation angepasst werden sollte. Umweltschutzinstrumente sollen für die jeweilige Situation ‚geeignet sein‘ (vgl. auch das Weltbild der ‚stewardship‘, Young: 2001: 171).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

einzuordnen. Einerseits verwendete das Emissionshandelsteam der GD Umwelt Rahmungsstrategien von neuen, wirtschaftlich orientierten Weltbildern eines ‚effektiven Klimaschutzes‘, sowohl innerhalb der eigenen Generaldirektion, als auch bei der Konsultation anderer Generaldirektionen und verschiedener Stakeholdergruppen. Damit setzte das Emissionshandelsteam auf verschiedenen Ebenen Rahmen (*frames*) für neue Weltbilder. Dem Team gelang es sukzessive, die verankerte Verwaltungskultur der GD Umwelt auf ideationeller Ebene von einem traditionellen Umweltschutzverständnis zu einem effektiven, wirtschaftlich orientierten Umweltschutzdenken zu verändern.

Abb. 33: Aktivitäten der Politikunternehmer in der 3. Phase

	Sommer 2000 bis Dezember 2000	Dezember 2000 bis Juli 2001	Juli 2001 bis Herbst 2001
ideationelle Strukturen	<ul style="list-style-type: none"> - <i>agenda setting</i> - Aufbau und Verbreitung von Wissen (breite Konsultation) 	<ul style="list-style-type: none"> - Verbreitung und Aufbau von Wissen (breite Konsultation) - Steuerung von Debatten (über Rahmungen) 	<ul style="list-style-type: none"> - Verbreitung und Aufbau von Wissen (breite Konsultation) - Steuerung von Debatten (über Rahmungen)
prozedurale Strukturen	Implementierung der Veränderungen: <ul style="list-style-type: none"> - Personalwechsel - informelle u. formelle Konsultationen - dezentralisierte Arbeitswege - Einbeziehung von Stakeholdern 	Implementierung der Veränderungen: <ul style="list-style-type: none"> - Personalwechsel - informelle u. formelle Konsultationen - dezentralisierte Arbeitswege - Einbeziehung von Stakeholdern 	Implementierung der Veränderungen: <ul style="list-style-type: none"> - Personalwechsel - informelle u. formelle Konsultationen - dezentralisierte Arbeitswege - Einbeziehung von Stakeholdern

(eigene Darstellung)

Andererseits trug die Veränderung der ideationellen Strukturen (Verankerung von Weltbildern) dazu bei, die Verwaltungskultur flexibler und offener auszurichten (siehe Abb. 34). Mit den Weltbildern ‚effektiver Klima- und Umweltschutz‘ sowie ‚intelligente Umweltpolitik‘ wurde die Flexibilität in der Auswahl von Umweltschutzinstrumenten erhöht und die ‚Eignung‘ eines Instruments jenseits von Paradigmen in den Vorder-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

grund gestellt. Insbesondere in der letzten Phase der Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie zeigte sich, dass die eigenen Mitarbeiter der Generaldirektion das neue Konzept eines effektiven und kostenorientierten Umweltschutzes akzeptiert und verinnerlicht hatten (siehe S. 243). Durch die gleichzeitige Veränderung der prozeduralen Arbeitsstrukturen der GD Umwelt hin zu offeneren Strukturen (wie zum Beispiel die Einrichtung des neuen Konsultationsforums ECCP) sowie durch quantitativ häufigere Konsultationen als in den vorangegangenen Jahren gelang es der GD Umwelt, eine offenere und intern flexiblere Arbeitsweise zu schaffen, die auch nach Außen das Image der GD Umwelt verbesserte.

Die Verwaltungskultur der Generaldirektion hat daher im Vergleich zu den beiden ersten Beobachtungspunkten die größte Offenheit und Flexibilität erreicht. Durch die Verankerung der NPM-Prinzipien sowohl in den ideationellen als auch den prozeduralen Strukturen haben Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur einen sehr hohen Grad erreicht, wie die Analyse des dritten Beobachtungspunkts zeigt (siehe Abb. 34).

Abb. 34: Grad der Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur

	ideationell		prozedural		Grad der Offenheit und Flexibilität insgesamt
	verankert	nicht verankert	verankert	nicht verankert	
Offenheit					sehr hoch
<i>Transparenz</i>	x		x		
<i>Partizipation</i>	x		x		
<i>Fairness</i>	x		x		
<i>Verantwortungsbewusstsein</i>	x		x		
Flexibilität					
<i>Effektivität</i>	x		x		
<i>Effizienz</i>	x		x		
<i>Dezentralisation</i>	x		x		

(eigene Darstellung)

Im Rahmen ihrer Möglichkeiten hat sich die GD Umwelt gegenüber anderen Generaldirektionen und ihren Stakeholder geöffnet und in der Phase des ECCP auch die meisten

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Konsultationen auf unterschiedlichen Ebenen geführt (siehe Abb. 34). Durch die Etablierung der Arbeitsgruppe fand die Partizipation von Stakeholdern und die Transparenz des Entwicklungsprozesses im Vergleich zu den anderen Beobachtungspunkten am stärksten statt. Ebenso war die Dezentralisation von Arbeitsaufgaben, sowie die Berücksichtigung von Effektivität und Effizienz bei der Entwicklung von Politikvorschlägen in den prozeduralen Strukturen am stärksten verankert (siehe Abb. 34).

Die Verwaltungskultur der GD Umwelt kann daher zu diesem Zeitpunkt als egalitarristisch orientierte Verwaltungskultur gelten, die neben einer größeren Offenheit gegenüber Akteuren außerhalb der Generaldirektion durch die Einbeziehung eines externen Beratungsteams auch innerhalb der GD Umwelt flexiblere Arbeitsstrukturen schaffte und die vorher eher individualistisch angelegten Strukturen dadurch weitgehend aufbrach.

Zudem zeigt der dritte Beobachtungspunkt, dass ein Präferenzwechsel bei der großen Mehrheit der beteiligten Kommissionsmitarbeiter stattgefunden hat, so dass der Entwurf über die Einführung eines Emissionshandelssystems auf Ebene der Kommissare im Oktober 2001 verabschiedet werden konnte (siehe Abb. 35). Die empirische Analyse verdeutlicht, dass insbesondere die konsequente Ausweitung von Konsultationen auf allen Ebenen sowie die Einrichtung eines formalen Konsultationsforums durch das ECCP Lernprozesse und daran anschließende Überzeugungsprozesse hinsichtlich der Kommissionsmitarbeiter sowie der Mehrheit der Stakeholder ermöglichte (siehe Abb. 33, 37).

Die Analyse der ECCP-Arbeitsgruppensitzungen verdeutlicht den graduellen Haltungswandel der einzelnen Stakeholdergruppen und zeigt, dass vor allem Lern- und Überzeugungsprozesse durch Argumentation und nicht strategisches Verhandeln (*bargaining*) zu dem Präferenzwandel der Kommission hinsichtlich der Einführung des Emissionshandelssystems führten. Die Beteiligung anderer Generaldirektionen an der Arbeit des ECCP in leitenden Funktionen, sowie die interne Flexibilität der GD Umwelt unter der Kommissarin Wallström verbesserten zudem die Außenwahrnehmung der Generaldirektion und ihre Position gegenüber allen Beteiligten.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Abb. 35: Ausprägung des Präferenzwandels der Kommission in der 3. Phase

	Sommer 2000 bis Dezember 2000	Dezember 2000 bis Juli 2001	Juli 2001 bis Herbst 2001
analytisches Ergebnis	<ul style="list-style-type: none"> - Konsultation in der Arbeitsgruppe, Konsultation in bilateralen Treffen - noch einige Generaldirektionen skeptisch (Spaltung der Industrie) 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsultation in der Arbeitsgruppe, Konsultation in bilateralen Treffen - Industrie verändert stückweise die eigene Position - GD Industrie verstimmt über die Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie - GD Umwelt, GD Wettbewerb und GD Verkehr verhindern kommissionsinterne Abstimmung - Personal der GD Umwelt beginnt, sich ebenfalls mit dem Emissionshandel zu identifizieren 	<ul style="list-style-type: none"> - GD Industrie weiterhin gegen bestimmte Details des Emissionshandelst - Wirtschaftsorientierte Generaldirektionen weiterhin gespalten - GD Energie und Verkehr letztendlich positiv - GD Wettbewerb veränderte Position
Indikatoren	<ul style="list-style-type: none"> - Positionen in Stellungnahmen, offiziellen Dokumenten, informellen Gesprächen 	<ul style="list-style-type: none"> - Positionen in Stellungnahmen, offiziellen Dokumenten, informellen Gesprächen - Zwei-Drittel Mehrheit der Kommissionsbeamten in GD Umwelt erreicht 	<ul style="list-style-type: none"> - Positionen in Stellungnahmen, offiziellen Dokumenten, informellen Gesprächen - Zwei-Drittelmehrheit der Generaldirektionen erreicht (<i>tipping point</i> überschritten)

(eigene Darstellung)

Eine strategische Veränderung der Verwaltungskultur der GD Umwelt durch einige Mitarbeiter über Rahmungsstrategien und die Einführung von zusätzlichen Konsultationen und Diskussionsforen (Veränderung der prozeduralen Arbeitsstrukturen) bedingten somit bessere Möglichkeiten für Lernprozesse und Überzeugungsstrategien und führten

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

einen Präferenzwandel bei einer entscheidenden Mehrheit von Kommissionsmitarbeitern herbei (siehe Abb. 36).

Abb. 36: Bedingungen für Überzeugung und Lernen in der 3. Phase

Überzeugung (persuasion)		Soziales Lernen (learning)	
kleine Gruppe	x	hohe Homogenität (beruflich etc.) in der Gruppe	x
Anerkennung der Autorität bestimmter Mitglieder	x	Erkennen des Versagens bisheriger Politikvorschläge	x
Entscheidungsregeln auf Konsens basiert	x	regelmäßige Gruppentreffen	x
Mandat der Institution deliberativ	x	hohe Interaktion in der Gruppe	x
hohe Autonomie der Akteure	x	Öffentlichkeit der Gruppentreffen	x

(eigene Darstellung)

Die Abbildung 36 zeigt, wie die Bedingungen für Überzeugung und Lernen in diesem Beobachtungspunkt erfüllt waren und dass alle unterstützenden Faktoren für das Auftreten beider Mechanismen gegeben waren.

Zudem fanden über den gesamten Zeitraum keine nennenswerten Handlungen der GD Umwelt statt, um die Kommission über andere Wege dazu zu bewegen, den Vorschlag zu akzeptieren. So ist weder erkennbarer Druck ausgeübt worden, noch haben Ausgleichszahlungen oder Koppelgeschäfte durch die GD Umwelt stattgefunden. Die GD Umwelt war der GD Industrie durch die Einfügung von *opt-out* Regeln in den Richtlinienvorschlag entgegengenommen, nahm diese Regeln jedoch in den Kabinettsverhandlungen zurück, da sie nicht ihren eigenen Vorstellungen eines effizienten Emissionshandelssystems entsprach und andere Generaldirektionen wie Binnenmarkt und Wettbewerb sich davon überzeugen ließen, dass sich *opt-out* Regeln sowohl auf den Binnenmarkt als auch auf den Wettbewerb in der EU nachteilig auswirken können. Da die Entscheidung im Kolleg der Kommissare laut Statuten auf einem absoluten Mehrheitsprinzip beruht, musste die GD Umwelt der GD Industrie auch keine weiteren Ausgleichszahlungen anbieten, da die GD Industrie einem Emissionshandelssystem grundsätzlich zustimmte und die GD Umwelt die Mehrheit der Generaldirektionen am Ende

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

des Prozesses auf ihrer Seite hatte.¹⁴⁴ Abschließend lässt sich feststellen, dass sich im dritten Beobachtungspunkt offensichtlich genügend Kommissionsmitarbeiter der eigenen GD Umwelt, sowie der anderen Generaldirektionen und ihre Kommissare überzeugen ließen, um ihre Präferenzen hinsichtlich einer Einführung des Emissionshandels von Skepsis und Unsicherheit gegenüber dem Instrument hin zu einer Begrüßung der Einführung dieses Systems zu verändern.

Abb. 37: Gesamtdarstellung der Variablen des dritten Beobachtungspunkts

Aktivitäten von Politikunternehmern	Grad an Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur	Präferenzwandel der Organisation
sehr hoch	sehr hoch	vollzogen (2)

(eigene Darstellung)

Als Wendepunkte in den Verhandlungen konnten insbesondere die Arbeit an dem Zwischenbericht der Arbeitsgruppe ‚Flexible Instrumente‘, sowie die Phase zwischen dem ersten Scheitern der *interservice*-Konsultationen und den abschließenden Konsultationsrunden im Herbst 2001 festgestellt werden. In diesen Phasen fanden die stärksten Weichenstellungen für einen Präferenzwechsel der Kommissionsmitarbeiter statt, da die inhaltliche Arbeit an dem Zwischenbericht einerseits einige Missverständnisse bei den wirtschaftsorientierten Generaldirektionen und ihren Stakeholdern aufklären konnte und half, die Skepsis gegenüber dem Emissionshandelsmechanismus abzubauen. Andererseits hoben die zusätzlichen Konsultationsrunden im Herbst 2001 die Blockade einiger Generaldirektionen auf, welche die Gefährdung des Binnenmarkts und Wettbewerbs innerhalb der Europäischen Union bei *opt-out* Regelungen stets betonten, indem entscheidende Generaldirektionen, wie die GD Wettbewerb und die GD Energie und Verkehr ihre Bedenken aufgaben und den Vorschlag unterstützten.

¹⁴⁴ Trotz der Entscheidung einer absoluten Mehrheit gilt in der Kommission das Prinzip der ‚kollektiven Verantwortung‘, wonach die Kommissare in der Minderheit einen angenommenen Vorschlag nach außen vertreten sollen (vgl. Sonnicksen: 2008: 7).

10 Schussfolgerungen

Die Analyse am Beispiel der Entwicklung einer EU-weiten Emissionshandelsrichtlinie hat gezeigt, dass Theorien zu gesteuertem Wandel von Verwaltungskultur zu einer Erklärung des Präferenzwandels von komplexen und supranationalen Organisationen beitragen. Am Beispiel der Theorie zu gesteuertem Wandel von Verwaltungskultur in internationalen Organisationen nach Nielson et al. (2006) und Weaver (2003) wurde überprüft, inwieweit

- 1) Theorien zu gesteuertem Wandel von Verwaltungskultur in Organisationen den Präferenzwandel dieser Organisationen zu bestimmten Ergebnissen erklären können und inwieweit
- 2) die Theorie nach Nielson et al. (2006) und Weaver (2003) zu gesteuertem Wandel von Verwaltungskultur in internationalen Organisationen auf komplexe und supranationale Organisationen übertragbar ist.

Die Analyse hat gezeigt, dass die Theorie nach Nielson et al. (2006) auf komplexe und supranationale Organisationen wie die Kommission übertragbar ist, wenn die Besonderheit der Komplexität dieser Organisationen und möglicher Subverwaltungskulturen in das Modell integriert wird. Die Tragfähigkeit des Modells, um Präferenzwandel von komplexen (intern differenzierten) und supranationalen Organisationen zu untersuchen, konnte mit Hilfe des empirischen Ergebnisses daher bestätigt werden. Anhand des Beispiels der Entwicklung einer EU-weiten Emissionshandelsrichtlinie zeigte die Analyse von Interviews sowie Kommissionsdokumenten, dass Politikunternehmer tatsächlich vor dem Hintergrund einer allgemeinen Unsicherheit über Politikansätze in hoch komplexen Politikfeldern sowie divergierender Subeinheiten bei der Entwicklung innovativer Politikvorhaben versuchen, die Verwaltungskultur der relevanten Subeinheit dahingehend zu verändern, dass förderliche Bedingungen für Lern- und Überzeugungsprozesse der Organisationsmitarbeiter ihrer eigenen und anderer Unterabteilungen hinsichtlich eines bestimmten Politikergebnisses geschaffen werden.

Die Hypothese 1), *dass Politikunternehmer in supranationalen Organisationen vor dem Hintergrund divergierender Unterabteilungen und der allgemeinen Unsicherheit über*

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Politikansätze in hoch komplexen, intersektoralen Politikfeldern bei der Entwicklung innovativer Politikvorhaben versuchen, sowohl die ideationellen als auch die prozeduralen Strukturen der Verwaltungskultur einer Subeinheit dahingehend zu verändern, dass förderliche Bedingungen für Lern- und Überzeugungsprozesse der Organisationsmitarbeiter ihrer eigenen und anderer Unterabteilungen hinsichtlich eines bestimmten Politikergebnisses geschaffen werden, kann daher anhand der empirischen Analyse an dem Beispiel der Europäischen Kommission bestätigt werden.

Das Emissionshandelsteam in der Europäischen Kommission hatte sich, wie die Analyse zeigt, direkt nach der Kyoto-Konferenz mit der Möglichkeit eines neuen klimapolitischen Instruments beschäftigt und dabei sehr schnell den Emissionshandelsmechanismus ins Auge gefasst. Da das Emissionshandelsteam aufgrund des hoch komplexen Politikfeldes Klimaschutz und der allgemeinen Verunsicherung hinsichtlich der Einführung marktwirtschaftlicher Klimaschutzinstrumente nach der Kyoto-Konferenz mit gesellschaftlichen und politischen Widerständen bei der Einführung des Emissionshandelsmechanismus in Europa rechnen musste, entwickelte es eine Strategie, wie die einzelnen Generaldirektionen und ihre Stakeholdern überzeugt werden konnten. Darüber hinaus gab es Widerstände und Skepsis innerhalb der GD Umwelt unter den traditioneller ausgerichteten Führungskräften, die überwunden werden mussten.

Die Strategie des Emissionshandelsteams war von Beginn an die Einbindung der anderen Generaldirektionen und deren Stakeholder, sowie die Einbindung ihrer eigenen Stakeholder in den Politikformulierungsprozess. Durch gezielte *agenda setting*-Strategien sowie Rahmungen durch Weltbilder, bewirkten die Politikunternehmer eine Veränderung der ideationellen Struktur der Verwaltungskultur in der GD Umwelt. Durch die Steuerung von Debatten, um die neuen Weltbilder in der Verwaltungskultur zu verankern, war es auch das Ziel des Emissionshandelsteams, die bisherige schwache Position der GD Umwelt in der Kommission und ihr damaliges Image einer mehrheitlich idealistisch handelnden Generaldirektion zu verändern.

Erst nachdem das Emissionshandelsteam durch Maßnahmen wie das *European Climate Change Programme* die prozeduralen Strukturen der Verwaltungskultur der GD Um-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

welt veränderte, konnten Positionsänderungen bei Teilen der Stakeholdergruppen und bei einigen Generaldirektionen festgestellt werden. Die intensiven Konsultationen und Beratungen in der Arbeitsgruppe ‚Flexible Mechanismen‘ ermöglichten es dem Emissionshandelsteam, durch gezielte Rahmungen in Debatten sowie durch Wissens- und Informationstransfer eine Basis für Überzeugung durch Argumentation zu legen. Die Analyse zeigt, wie sich die Haltungen der Mitglieder der Arbeitsgruppe nach und nach änderten und zunehmend mehr Beteiligte eine Einführung des Emissionshandelsmechanismus für sinnvoll erachteten. Durch parallele Konsultation sowohl der Stakeholder als auch der Generaldirektionen sowie durch die starke Einbindung gleichgesinnter Generaldirektionen, gelang es dem Emissionshandelsteam, Lernprozesse voranzutreiben und genügend Teilnehmer (mindestens eine Zwei-Drittel-Mehrheit) von der Notwendigkeit der Einführung eines Emissionshandelssystems zu überzeugen.

Die Ergebnisse zeigen auch, dass mit ansteigendem Grad an Flexibilität und Offenheit in der Verwaltungskultur die Bedingungen für Lern- und Überzeugungsprozesse durch die Einrichtung kleiner Konsultationsgruppen sowie konsensorientierte und deliberativ geführte Debatten deutlich verbessert wurden. Darüber hinaus ermöglichten regelmäßige Gruppentreffen während des ECCP eine gewisse Öffentlichkeit und eine hohe Interaktion in der Gruppe und induzierten so Lernprozesse. Daher kann die Hypothese 3: *Je höher der Grad an Offenheit und Flexibilität einer Verwaltungskultur ist, desto wahrscheinlicher treten Lern- und Überzeugungsprozesse auf, die zu einem Präferenzwandel in Organisationen führen können* durch die vorliegenden Ergebnisse ebenfalls bestätigt werden. Dieser höchste Grad der Flexibilität und Offenheit in der Verwaltungskultur der GD Umwelt führte dann auch zu einem neuen Typus von Verwaltungskultur. Von einer individualistisch orientierten Verwaltungskultur verwandelte sich die Verwaltungskultur der GD Umwelt durch die Maßnahmen der Politikunternehmer in eine egalitistisch orientierte Verwaltungskultur. Der Theorietest am Beispiel der Entwicklung einer CO₂ Emissionshandelsrichtlinie in der Europäischen Kommission verdeutlichte, dass die prinzipielle Annahme, dass Politikunternehmer über strategische Handlungen wie bewusste Veränderungen von prozeduralen Strukturen sowie dem Rahmen ihrer Aussagen eine Verwaltungskultur so verändern können, dass Prozesse wie soziales Lernen und Überzeugung durch Argumentation möglich werden, verifiziert werden

konnte. Anhand des empirischen Beispiels konnte auch gezeigt werden, dass sich Prozesse wie soziales Lernen und Überzeugung in mehreren Phasen abspielen, sofern nicht von Anfang an förderliche Strukturen für soziales Lernen und Argumentation vorhanden sind.

Die Analyse der Datenquellen ergab auch, dass die Überzeugung der Teilnehmer insbesondere dadurch gelang, dass die Weltbilder, die von der GD Umwelt für die Rahmungen ihrer Debatten verwendet wurden, größtenteils anschlussfähig an die in den Verwaltungskulturen der wirtschaftsorientierten Generaldirektionen verankerten Weltbilder waren. Insbesondere die Weltbilder ‚kosteneffektiver Umweltschutz‘ und ‚intelligente Umweltschutzpolitik‘ wurden von anderen Generaldirektionen akzeptiert und als wichtig empfunden. Diese Feststellung bestätigt die Hypothese 2): *Je anschlussfähiger die in den ideationellen und prozeduralen Strukturen verankerten Ideen und Normen an bereits bestehende Subverwaltungskulturen der Organisation sind, desto wahrscheinlicher ist ein Wandel der Präferenzen von Organisationsmitgliedern hinsichtlich innovativer Politikvorhaben.*

Das empirische Beispiel konnte zeigen, dass zunächst die Strukturen einer Verwaltungskultur so ausgelegt sein müssen, dass Rahmungsstrategien von Politikunternehmern anhand von neuen Weltbildern anschlussfähig an bereits vorhandene Denkweisen sind. Die Anschlussfähigkeit der Weltbilder an die Subverwaltungskulturen anderer Generaldirektionen unterstützte demnach die Überzeugung der Kommissionsmitglieder und den Präferenzwandel der Kommission hinsichtlich der Einführung eines Emissionshandelsmechanismus.

Abschließend kann daher auch die Hypothese H3.1 bestätigt werden: *Je mehr es Politikunternehmern gelingt, die prozeduralen und ideationellen Strukturen einer Verwaltungskultur dahingehend zu verändern, dass sie förderlich für Prozesse wie Überzeugung und Lernen sind, desto eher ist ein Präferenzwandel der Organisationsmitglieder hinsichtlich eines bestimmten Politikergebnisses zu erwarten.*

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Die Analyse des Datenmaterials zeigt, dass der Präferenzwandel der Kommission dann am stärksten vorangetrieben wurde, als die ideationellen und prozeduralen Strukturen der Verwaltungskultur in der GD Umwelt am offensten und flexibelsten waren – und mit dem ECCP die stärkste Konsultationsphase von beteiligten Stakeholdern (Generaldirektionen, Industrie und Umweltorganisationen) stattfand. Daher ist ein Zusammenhang zwischen den Aktivitäten der Politikunternehmer und dem Grad der Flexibilität und Offenheit der Verwaltungskultur, sowie zwischen dem Grad der Flexibilität und Offenheit der Verwaltungskultur und dem Präferenzwandel der Kommission zu erkennen. Überzeugungs- und Lernprozesse fanden demnach dann statt, als der Grad der Offenheit und Flexibilität in den ideationellen und prozeduralen Strukturen der Verwaltungskultur in der GD Umwelt am höchsten war. Diese Überzeugungs- und Lernprozesse bewirkten wiederum einen Präferenzwandel Kommissionsmitarbeiter hinsichtlich der Einführung des Emissionshandelssystems. Somit konnte prinzipiell auch das Zwei-Phasen-Modell der hier verwendeten Theorie bestätigt werden, wonach bei Strukturen, die für Überzeugungsprozesse wenig förderlich sind, zunächst diese Strukturen von Politikunternehmern verändert werden, bevor der Versuch unternommen wird, entscheidende Akteure von einer bestimmten Politikstrategie zu überzeugen. Tatsächlich änderte sich die Haltung der Kommissionsmitarbeiter aus anderen Generaldirektionen sowie bestimmte Stakeholder erst dann, als die Politikunternehmer bestimmte Partizipationsstrukturen für die Ausarbeitung eines Emissionshandelssystems verändert hatte und andere Akteure stärker einbezog. Auch die Rahmungsstrategien mit neuen Weltbildern, die insbesondere die Kosteneffektivität eines CO₂-Emissionshandelssystems betonte.

Die Frage, *inwieweit eine Theorie zu gesteuertem Wandel von Verwaltungskultur durch Politikunternehmer tatsächlich den Präferenzwandel einer komplexen, intern differenzierten Organisation hinsichtlich eines bestimmten Politikergebnisses erklären kann*, muss daher positiv beantwortet werden. Die Theorie nach Nielson et al. (2006) und Weaver (2003) zeigt, dass eine Theorie zu gesteuertem Wandel den Präferenzwandel einer komplexen, intern differenzierten Organisation hinsichtlich eines bestimmten Politikergebnisses erklären kann, solange die Theorie (wie in diesem Fall) an die Besonderheiten einer komplexen supranationalen Organisation angepasst wird. Das empirische Fallbeispiel konnte verdeutlichen, dass gerade bei einer intern differenzierten

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Organisation wie der Europäischen Kommission die Berücksichtigung von unterschiedlich handelnden Verwaltungskulturen einzelner Generaldirektionen in Bezug auf Partizipationsstrukturen und Denkweisen hinsichtlich Klimaschutz entscheidend war. Diese Einbeziehung der Besonderheiten einer intern differenzierten Organisation macht das ursprüngliche Theoriemodell von Nielson et al. (2006) und Weaver (2003) komplexer. Jedoch ist die Veränderung des Theoriemodells an dieser Stelle entscheidend für die Analyse und kann den Präferenzwandel der Kommission nur unter Einbeziehung dieser Besonderheit vollständig erfassen. Die Gegebenheiten einer supranationalen Organisation mit intern differenzierten Untereinheiten muss daher Teil des Theoriemodells sein, wie hier geschehen. Grundsätzlich hat die Analyse am Fallbeispiel der Europäischen Kommission aber auch bewiesen, dass sich Theorien zu gesteuertem Wandel von Verwaltungskultur durch Politikunternehmer in internationalen Organisationen auf den Spezialfall von supranationalen Organisationen mit einer hohen Komplexität übertragen lassen.

Die zweite Frage, inwieweit eine solche Theorie erklären kann, dass eine komplexe supranationale Organisation mit intern variierenden Interessen ein neues Verständnis von Problemen und entsprechenden Lösungen entwickeln kann, das die Fähigkeit besitzt, die bisherigen Präferenzen von Teilen ihrer Untereinheiten zu verändern, wird ebenfalls positiv beantwortet. Über Rahmungsprozesse und agenda setting sowie durch die Veränderungen der prozeduralen Strukturen in der Verwaltungskultur der GD Umwelt gelang es den Politikunternehmern, neue Weltbilder (und damit auch die innovativen Politikvorhaben an sich) anschlussfähig an die Vorstellungen und Verwaltungskulturen anderer, insbesondere wirtschaftsorientierter Generaldirektionen zu machen. Durch diese Anschlussfähigkeit bestimmter ökonomischer Weltbilder an das Politikverständnis der wirtschaftsorientierten Generaldirektionen konnten die Politikunternehmer der GD Umwelt Lern- und Überzeugungsprozesse anstoßen und die Präferenzen von einer Mehrheit dieser Generaldirektionen zu verändern. Anhand der Theorie nach Nielson et al. (2006) und Weaver (2003) gelang es daher aufzuzeigen, dass eine komplexe supranationale Organisation mit intern variierenden Interessen durch die Veränderungen ideationeller und prozeduraler Strukturen einer Subverwaltungskultur ein neues Ver-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

ständnis von Problemen entwickeln kann, das die Fähigkeit besitzt, die bisherigen Präferenzen von Teilen ihrer Untereinheiten zu verändern.

Anhand des empirischen Fallbeispiels konnte aufgezeigt werden, dass Theorien, die ‚Verwaltungskultur‘ zu einem zentralen Bestandteil ihres Erklärungsmodells machen, überzeugend erklären können, warum komplexe supranationale Organisationen ihre Präferenzen hinsichtlich eines bestimmten Politikergebnisses ändern, wenn keine signifikanten Faktoren von außen wirken. Unter bestimmten Bedingungen, die durch die Veränderung der Verwaltungskultur geschaffen wurden, finden Überzeugungs- und Lernprozesse weitgehend jenseits von strategischem Verhandeln statt – insbesondere wenn eine allgemein hohe Unsicherheit über neue, innovative Politikansätze besteht. Im Fall der Entwicklung einer Emissionshandelsrichtlinie durch die Europäische Kommission hat ein Aufeinandertreffen verschiedener Faktoren zu Überzeugungs- und Lernprozessen der beteiligten Kommissionsmitarbeiter und ihrer Stakeholder geführt. Erst durch Rahmungsstrategien sowie durch Veränderungen der Partizipationsstrukturen und mehr Transparenz schuf die Politikunternehmergruppe der Emissionshandelsrichtlinie die Möglichkeiten, Lern- und Überzeugungsprozesse bei allen relevanten Akteuren anzustoßen. Besonders deutlich wird dieser Prozess durch die Arbeitsgruppe im European Climate Change Programme, in dem die gemeinsame Erarbeitung von Konzepten nach und nach zu einer positiven Einstellung gegenüber einem EU-Emissionshandelsmechanismus führte. Zu Brüchen in dem Überzeugungsprozess, der durch die Politikunternehmergruppe angeregt wurde, führte lediglich der Vorgang der schnellen Vorlage eines Richtlinienentwurfs durch die Generaldirektion Umwelt. Dieser strategische Vorgang, der keine weitere Möglichkeit der Konsultation der relevanten Akteure beinhaltete, gefährdete den Überzeugungsprozess und führte zu einer weiteren Konsultationsrunde, an deren Ende erst eine weitgehende Überzeugung eines Großteils der Kommissionsmitarbeiter, Vertreter der Mitgliedstaaten, Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen stand.

Rein rationalistische Ansätze haben jedoch bei solchen Bedingungen Probleme, ein Ergebnis (*outcome*) wie die Vorlage der Emissionshandelsrichtlinie durch die Kommission nach weitgehender vorheriger Ablehnung vollständig zu erklären. Vielmehr konnte

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

die empirische Fallanalyse verdeutlichen, dass unter den aufgezeigten Bedingungen eine sogenannte Brückenbildungstheorie, die rationalistische und konstruktivistische Elemente zu einem gemeinsamen Theoriemodell verbindet, einen Präferenzwandel von komplexen supranationalen Organisationen am ehesten erklären kann. Durch die Verknüpfung der Variable der Politikunternehmer, die strategisch handeln und die Verwaltungskultur ihrer Organisation bewusst verändern, mit der Variable des Präferenzwandels dieser Organisation, können rationalistische und organisationssoziologische Elemente in einem Theoriemodell verbunden werden. Durch die strategische Veränderung der Verwaltungskultur hin zu einer offeneren und flexibleren Verwaltungskultur werden Überzeugungs- und Lernprozesse ermöglicht, die wiederum einen Präferenzwandel bewirken können. Dieses Theoriemodell zeigt, dass eine Brückenbildung zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Theoriekonzepten möglich ist, solange konkrete Theoriemodelle miteinander verbunden werden und so Verhaltensänderungen bei Akteuren erklären können, ohne strategische Interaktionen zwischen Akteuren auszuschließen und lediglich ideelle Faktoren wie Ideen, Werte und Normen zu der einzigen erklärenden Variable zu machen.

Trotz der Bestätigung der Theorie in ihrer Gesamtheit kristallisierten sich während der Analyse einige konzeptionelle Defizite heraus. So weist die Typologie von Verwaltungskulturen nach Metcalfe Schwachstellen auf. Die Analyse zeigt, dass eine Typologie mit vier Verwaltungskulturen zu kurz greift und Übergänge von einer Verwaltungskultur zu einer anderen nur schwer nachvollziehbar macht. So konnte gezeigt werden, sich die Verwaltungskultur der GD Umwelt von einer individualistischen zu einer egalitaristischen Kultur entwickelte, jedoch erwies es sich im Verlauf der Analyse schwierig, den genauen Wendepunkt darzustellen, da es eine Zwischenphase gab, in der die Verwaltungskultur weder als individualistisch noch egalitaristisch eingestuft werden konnte. Weitere Studien, die einen Präferenzwandel von komplexen supranationalen Organisationen durch einen Wandel an Verwaltungskultur untersuchen, benötigen daher für ihre Analysen ein feineres und vielschichtigeres Typologiemodell von Verwaltungskulturen, um den Übergang von einem Typ Verwaltungskultur zu einem anderen Typ detaillierter darstellen zu können.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Obwohl die Analyse zeigen konnte, dass Theorien, die Verwaltungskulturen in ihr Erklärungsmodell integrieren, indem sie den durch Politikunternehmer gesteuerten Wandel einer Verwaltungskultur als Auslöser für einen Präferenzwandel einer Organisation hinsichtlich bestimmter Ergebnisse identifizieren, bleibt festzuhalten, dass die Wirkung von Verwaltungskultur auf die Mitarbeiter einer Organisation an einigen Stellen nach wie vor Rätsel aufwirft. Die Studie konnte zeigen, dass Theorien zu einem gesteuerten Verwaltungskulturwandel durch Politikunternehmer die Veränderung von Präferenzen einer Organisation erklären können. Dennoch verdeutlichte die Analyse, dass die Wechselwirkungen zwischen ideationellen und prozeduralen Strukturen einer Verwaltungskultur an einigen Stellen unklar bleiben. Wann Ideen in der Form von Weltbildern in den ideationellen Strukturen verankert werden und wann in den prozeduralen Strukturen, und ob es für den Grad der Offenheit und Flexibilität einer Verwaltungskultur entscheidend ist, welche der beiden Strukturen durch Politikunternehmer zuerst verändert wird, konnte anhand der Analyse nicht festgestellt werden. Aufgrund mangelnder Erkenntnisse aus der Forschung zu Verwaltungskulturen wurde hier davon ausgegangen, dass es keine Rolle spielt, ob Politikunternehmer zunächst die ideationellen Strukturen oder die prozeduralen Strukturen verändern. Die Studie zeigte, dass nur Veränderungen in beiden Strukturen zu einer höheren Flexibilität und Offenheit der Verwaltungskultur führten. Dennoch besteht hier weiterer Erklärungsbedarf, welche Position sowohl ideationelle und prozedurale Strukturen innerhalb einer Verwaltungskultur einnehmen und ob es für mögliche Überzeugungs- und Lernprozesse eine Rolle spielt, ob eine der beiden Strukturen (zeitlich) vor der anderen verändert wird. Die Wechselbeziehungen zwischen beiden Strukturen muss für weitere Analysen mit Hilfe von Theorien zu gesteuertem Verwaltungswandel durch Politikunternehmer und seine Auswirkungen auf die Handlungsweisen von supranationalen Organisationen näher untersucht werden.

Zudem verdeutlichte die Analyse, dass eine sehr fein abgestimmte Operationalisierung der unabhängigen und intervenierenden Variable nötig ist, um die Varianz in diesen Variablen über einen längeren Zeitraum überzeugend darstellen zu können. Die Analyse hat gezeigt, dass Variablen mit einer größeren Anzahl von Graden der Aktivitäten der Politikunternehmer sowie der Offenheit und Flexibilität der Verwaltungskultur den Wandel von einer veränderten Verwaltungskultur zu einem Präferenzwandel der Orga-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

nisation detaillierter darstellen können, als Variablen mit einer geringeren Breite in der Varianz.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das in dieser Arbeit getestete Theoriemodell erklären kann, warum komplexe supranationale Organisationen mit divergierenden Unterabteilungen ihre Präferenzen hinsichtlich innovativer Politikvorhaben ändern, wenn keine erkennbaren externen Faktoren wirken.

Die Analyse hat jedoch auch gezeigt, dass noch einige offene Fragen hinsichtlich der Wirkungsweise von Verwaltungskulturen auf Mitarbeiter von komplexen supranationalen Organisationen bestehen. Zudem erscheint für weitere Analysen zur Rolle von Verwaltungskulturen bei Präferenzwandelprozessen von supranationalen, intern differenzierten Organisationen eine differenzierte Typologie von Verwaltungskulturen notwendig, um die Übergänge von einem Typ zu einem anderen Typ Verwaltungskultur detaillierter darstellen zu können. Eine Aufgabe für weitere Forschung könnte daher die Untersuchung dieser einzelnen Phänomene sein. Zudem könnten weitere empirische Tests des Erklärungsmodells zu weiteren Erkenntnissen über den Aufbau und die Strukturen von Verwaltungskulturen sowie ihre Wirkungsweise auf die Präferenzen und Handlungen von komplexen Organisationen führen und die Ergebnisse dieser Studie untermauern.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Abels, Gabriele/ Behrens, Maria 2002: ExpertInnen-Interviews in der Politikwissenschaft. Geschlechtertheoretische und politikfeldanalytische Reflexion einer Methode. In: Bogner, Alexander/ Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Opladen: Leske + Budrich, 173-190.
- AG Emissionshandel 2001: Stellungnahme der Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“ zum „Issue Paper for Further Consultations on Emissions Trading“, Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“ in Deutschland, 2. September 2001, Groivenbroich.
- Allison, Graham/ Zelikow, Philip 1999: *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- Alvesson, Mats/ Berg, Per O. 1992: *Corporate culture and organizational symbolism*. Berlin: de Gruyter.
- Andersen, Mikael S. 2005: Regulation or coordination: European climate policy between Scylla and Charybdis? In: Hansjürgens, Bernd (Hrsg.): *Emissions Trading for Climate Policy. US and European Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 135-149.
- Anger, Niels/Braun, Marcel/Duckat, Renate/Santarius, Tilman/Schmid, Sonja/Schüle, Ralf 2005: *Die Einführung von Emissionshandelssystemen als sozial-ökologischer Transformationsprozess. Arbeitspapier V/05*. Wuppertal: Wuppertal Institut für Klima, Energie und Umwelt GmbH.
- Argyris, Chris/ Schön, Donald A. 1996: *Organisational learning II: theory, method and practice*. Reading (MA): Addison-Wesley.
- Arp, Henning 1993: Technical regulation and politics: the interplay between economic interests and environmental policy goals in EC car emission legislation. In: Liefferink, J. Duncan/ Lowe, Philip/ Mol, Arthur (Hrsg.): *European Integration and Environmental Policy*. London, New York: Belhaven Press., 150-173.
- Aspinwall, Mark D./ Schneider, Gerald 2000: Same menu, separate tables: The institutional turn in political science and the study of European integration. In: *European Journal of Political Research*, Bd. 38, 1-36.
- Balint, Tim/Bauer, Michael W./ Knill, Christoph 2007: Bureaucratic Change in the European Administrative Space - The Case of the European Commission. In: Egeberg, Morten (Hrsg.): *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*, CONNEX Report Series Nr. 03, Mannheim: CONNEX - Network of Excellence, Universität Mannheim, 43-81.
- Barde, Jean-Philippe 1994: Economic instruments in environmental policy: lessons from the OECD experience and their relevance to developing economies, Working Paper Nr. 92, OECD Development Centre.
- Barley, Stephen R. 1986: Technology as an occasion for structuring: Evidence from observations of CT scanners and the social order of radiology departments In: *Administrative Science Quarterly*, Bd. 31, 78-108.

- Barnes, Pamela M./ Barnes, Ian G. 1999: Environmental Policy in the European Union. Cheltenham (UK), Northampton, MA (USA): Edward Elgar.
- Barnett, Michael/ Finnemore, Martha 1999: The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. In: International Organization, Bd. 53, Nr. 4, 699-732.
- Barnett, Michael/ Finnemore, Martha 2004: Rules for the World. Ithaca (NY), London: Cornell University Press.
- Bate, Paul 1984: The Impact of Organizational Culture on Approaches to Organizational Problem-Solving. In: Organization Studies, Bd. 5, 43-66.
- Bauer, Steffen 2006: Does Bureaucracy really matter? The Authority of the Intergovernmental Treaty Secretariats in Global Environmental Politics. In: Global Environmental Politics, Bd. 6, Nr. 1, 23-49.
- Beisheim, Marianne/ Dingwerth, Klaus 2008: Procedural Legitimacy and Private Transnational Governance. SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 14. Universität Berlin.
- Benford, Robert D./ Snow, David. A. 2000: Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. In: Annual Review of Sociology. Bd. 26, 611-639.
- Bennett, Andrew 2004: Case Study Methods: Design, Use, and Comparative Advantages. Ann Arbor (Michigan): University of Michigan Press.
- Benz, Arthur 2003: Mehrebenenverflechtung in der Europäischen Union. In: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich, 317-352.
- Biermann, Frank/ Bauer, Steffen 2005: Assessing and Explaining the Influence of International Bureaucracies, Global Governance Working Paper, Nr. 15, Amsterdam, Berlin und Potsdam.
- Bode, Sven 2005: Emissions trading schemes in Europe: linking the EU Emissions Trading Scheme with national programs. In: Hansjürgens, Bernd (Hrsg.): Emissions Trading for Climate Policy. US and European Perspectives Cambridge: Cambridge University Press, 199 –221.
- Boekle, Henning/ Rittberger, Volker/ Wagner, Wolfgang 1999: Normen und Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie. Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 34, Eberhard-Karls Universität Tübingen.
- Bogner, Alexander/ Menz, Wolfgang 2002a: Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Beate (Hrsg.): Das Experteninterview. Opladen: Leske + Budrich, 33-70.
- Bogner, Alexander/ Menz, Wolfgang 2002b: Expertenwissen und Forschungspraxis: die modernisierungstheoretische und die methodische Debatte um die Experten. Zur Einführung in ein unübersichtliches Problemfeld. In: Bogner, Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Opladen: Leske + Budrich, 7-29.
- Brockmann, Christian 2003: Die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union untersucht am Beispiel der Wasserrahmenrichtlinie. Dissertation, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Brozus, Lars/ Take, Ingo/ Wolf, Klaus Dieter 2003: Vergesellschaftlichung des Regierens. Der Wandel nationaler und internationaler Steuerung unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Opladen: Leske + Budrich.

Brühl, Tanja 2003: Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen. Frankfurt/Main: Campus.

Busch, Per-Olof 2006: The Secretariat of the Climate Convention. Make a Living in a Straitjacket. Global Governance Working Paper, No. 22, glogov.org.

Campbell, John L. 2004: Institutional Change and Globalization. Princeton, Oxford: Princeton University Press.

CAN 2001: European Climate Change Programme ensuring its effectiveness - update Statement of the clean industry groups, environmental NGOs and academic experts. März 2001, Europäische Kommission, Brüssel. <http://www.climnet.org/pubs/eccpalliance.pdf> (zugegriffen am 13.11.2008).

Cansier, Dieter 1995: Nachhaltige Umweltnutzung als neues Leitbild der Umweltpolitik. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Jhrg. 40, Tübingen: Mohr.

Cass, Loren 2005: Norm Entrapment and Preference Change: The Evolution of the EU Position on International Emissions Trading. In: Global Environmental Politics, Bd. 5, Nr. 2, 38-60.

Chaiken, Shelly/Wood, Wendy/Eagly, Alice 1996: Principles of Persuasion. In: Higgins, E.Tory/ Kruglanski, Arie (Hrsg.): Social Psychology. Handbook of Basic Mechanisms and Processes New York: Guilford Press, 702-742.

Checkel, Jeffrey T. 2001: Why Comply? Social Learning and European Identity Change. In: International Organization, Bd. 55, Nr. 3, 553-588.

Checkel, Jeffrey T. 2003a: Social Construction and Integration. In: Nelsen, Brent F./Stubbs, Alexander (Hrsg.): The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration. Houndsmills: Palgrave Macmillan, 351-360.

Checkel, Jeffrey T. 2003b: "Going Native" in Europe? Theorizing Social Interaction in European Institutions. In: Comparative Political Studies, Bd. 36, Nr. 1/2, 209-231.

Checkel, Jeffrey T. 2005a: International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. In: International Organization, Bd. 59, 801-826.

Checkel, Jeffrey T. 2005b: It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics. Working Paper, Nr. 26, Centre for European Studies, University of Oslo.

Checkel, Jeffrey T. 2006: Tracing Causal Mechanisms. In: International Studies Review, Bd. 8, Nr. 2, 362-370.

Checkel, Jeffrey T./ Zürn, Michael 2005: Getting Socialised to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State. In: International Organization, Bd. 59, 1045-1079.

Christiansen, Atle C. 2004: The Role of Flexible Mechanisms in EU Climate Strategy: Lessons learned and Future Challenges? In: International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, Bd. 4, 27-46.

Christiansen, Atle C./ Wettestad, Jørgen 2002: The EU as a frontrunner on greenhouse gas emissions trading: how did it happen and will the EU succeed? In: *Climate Policy*, 3-18.

Christiansen, Thomas 1997: Tensions of European governance: politicized bureaucracy and multiple accountability in the European Commission. In: *Journal of European Public Policy*, Bd. 4, Nr. 1, 73-90.

Chwieroth, Jeffrey M. forthcoming 2008: Organizational Change from 'Within': Exploring the World Bank's Early Lending Practices. <http://personal.lse.ac.uk/chwierot/> (zugegriffen am 17.07.2008).

Cini, Michelle 1996: *The European Commission*. Manchester: Manchester University Press

Cini, Michelle 1997: Administrative Culture in the European Commission: the Cases of Competition and Environment. In: Nugent, Neill (Hrsg.): *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 71-88.

Cini, Michelle 2004: Norms, culture and the Kinnock White Paper: the theory and practice of cultural change in the reform of the European Commission. In: Dimitrakopoulos, Dionyssi G. (Hrsg.): *The changing European Commission*. Manchester, New York: Manchester University Press, 63-73.

Cini, Michelle 2005: Working-to-Rule: Culture, and Reform in the European Commission. In: Gravier, Magali/Triga, Vassiliki (Hrsg.): *Organizational Culture in the institutions of the European Union*. EUI working paper No. 2005/4. European University Institute: Florence.

Cini, Michelle 2007: *From integration to integrity. Administrative ethics and reform in the European Commission*. Manchester, New York: Manchester University Press.

CNE (heute CAN) 2000: Emissions Trading in the EU. Positionspapier. Oktober 2000, Climate Network Europe, Brüssel.

Cohen, Joshua 1989: Deliberation and Democratic Legitimacy. In: Hamlin, Alan/ Pettit, Philip (Hrsg.): *The Good Polity*. Oxford: Basil Blackwell, 17-34.

Colander, David C./Gamber, Edward N. 2002: *Macroeconomics*. 2. Aufl., Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall.

Coleman, James S. 1979: *Macht und Gesellschaftsstruktur*. Tübingen: Mohr.

Collier, David 1993: The Comparative Method. In: Finifter, Ada. W. (Hrsg.): *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington D.C.: American Political Science Association.

Collier, Ute 1998: *Deregulation in the European Union: Environmental Perspectives*, Routledge, London.

COM 1993: *Towards Sustainability. A European Community Programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development*. Nr. C 138/5. Europäische Kommission, Brüssel.

COM 1995: COM(95)288 final. Report of the group of independent experts on legislative and administrative simplification. Europäische Kommission, Brüssel.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

COM 1996: COM(96)248 final. Communication of the Commission to the European Parliament and the council on a future strategy for the control of atmospheric emissions from road transport taking into account the results from the Auto/Oil programme. Europäische Kommission, Brüssel.

COM 1997: Newsletter 'Enlarging the Environment', December 1997. <http://ec.europa.eu/environment/news/enlarg/news7.htm> (zugegriffen am 19.03.2008).

COM 1998a: Commissioner Bjerregaard goes to Tokyo for high-level discussions on climate change. Nr.: ip/98/802, 16.09.1998, Pressemitteilung.

COM 1998b: (98)353: Climate Change - towards an EU post-Kyoto strategy. Mitteilung, Europäische Kommission, Brüssel.

COM 1999: (99)230: Preparing for Implementation of the Kyoto Protocol. Mitteilung. Europäische Kommission: Brüssel.

COM 2000a: Klimaänderung: Die Kommission initiiert ein Europäisches Programm für Klimaänderungen und befürwortet ein zweigleisiges Konzept zur Verringerung der Emissionen. Pressemitteilung IP/00/232, 08.03.2000, Europäische Kommission <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/00/232&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en> (zugegriffen am 28.11.2006).

COM 2000b: (2000) 88 final: Politische Konzepte und Maßnahmen der EU zur Verringerung der Treibhausgasemissionen: zu einem Europäischen Programm zur Klimaänderung (ECCP). Mitteilung. Europäische Kommission: Brüssel.

COM 2000c: (2000) 200 final/2: Reforming the Commission. Weißbuch, Europäische Kommission: Brüssel, http://europa.eu/documents/comm/white_papers/reform/com2000_200_part1_en.pdf (zugegriffen am 29.08.2008).

COM Env.A.2 2000a: Summary record of meeting: ECCP working group 1. 4 July 2000, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.A.2 2000b: Summary record of meeting: ECCP working group 1. 19 July 2000, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.A.2 2000c: Summary record of Third meeting: ECCP working group 1. 26 September 2000, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.A.2 2000d: Summary record of Fourth meeting: ECCP working group 1. 25 Oktober 2000, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.A.2 2000e: Summary record of Fifth meeting: ECCP working group 1. 6 Dezember 2000, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.A.2 2000f: Interim report: ECCP working group 1 "Flexible mechanisms", 25.10.2000, European Commission, Brüssel.

COM Env.A.2 2000g: Chairman's Background Document No.2. Subject: Allocation methodologies and recognition of early action, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.A.2 2001a: Summary Record of Sixth Meeting: ECCP Working Group 1. 10 Januar 2001, Europäische Kommission, Brüssel.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

COM Env.A.2 2001b: Chairman's Background Document No.1. Subject: Objective setting in the context of emissions trading and negotiated agreement, 26. Januar 2001. Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.E.1 2001a: Summary Record of Seventh Meeting: ECCP Working Group 1. 14 February 2000, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.E.1 2001b: Summary Record of Eighth Meeting: ECCP Working Group 1. 14 March 2001, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.E.1 2001c: Summary Record of Ninth Meeting: ECCP Working Group 1. 4 April 2000, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.E.1 2001d: Summary Record of Tenth Meeting: ECCP Working Group 1. 2 May 2001, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.E.1 2001e: Final Report: ECCP Working Group 1 "Flexible Mechanisms", , Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.E.1 2001f: Chairman's Summary Record of stakeholder consultation meeting with industry and environmental NGOs. 4. September 2001, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.E.1 2001g: Chairman's Summary Record of Stakeholder Consultation Meeting (with Industry and Environmental NGO's). 17. September 2001, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.E.1 2001h: European Climate Change Programme. Long Report, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.E.1 2001i: Chairman's Document No.3. Subject: Fair competition and internal market issues, 16. Februar 2001, European Commission, Brüssel.

COM Env.E.1 2001j: Chairman's Background Document No.4. Subject: International competitiveness and flexible mechanisms, 20. März 2001, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.E.1 2001k: Chairman's Background Document No.5. Subject: The project mechanisms of the Kyoto Protocol and the Community role, 20. März 2001, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.E.1 2001l: Background Document No.6. Subject: Elements to be made compatible for the linking of national schemes and the linking of national schemes with an EU scheme, 20. April 2001, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.E.1 2001m: Chairman's Background Document No.7. Subject: Monitoring, reporting, verification and compliance, 20. April 2001, Europäische Kommission, Brüssel.

COM Env.E.1 2001n: Chairman's Background Document No.8. Subject: Defining the coverage: trading population and gases, 23. März 2001, Europäische Kommission, Brüssel.

COM 2001a: (2001)428. Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, Europäische Kommission, Brüssel.

COM 2001b: Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union. Summary of submissions. 14. Mai 2001, Brüssel http://ec.europa.eu/environment/docum/pdf/0087_summary.pdf (zugegriffen am 11.11.2008).

COM 2001c: (2001)581. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates. Europäische Kommission, Brüssel.

COM 2002: 2002 277 endg.: Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs - Vorschlag für allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission. Europäische Kommission: Brüssel.

COM 2006: European Climate Change Programme. EU Action against Climate Change. Broschüre, Europäische Kommission, Brüssel.

Cordes, Renée 1999: Climate Change Strategy delayed. In: European Voice, 22.04.1999, <http://www.europeanvoice.com/article/imported/climate-change-strategy-delayed/38471.aspx> (zugegriffen am 18.02.2008).

Coss, Simon 1997: Split over tax plan casts doubt on Kyoto targets. In: European Voice, 18.12.1997, <http://www.europeanvoice.com/archive/article.asp?id=5437> (zugegriffen am 18.02.2008).

Coss, Simon 1998: EU prepares to be top player in emissions trade. In: European Voice, 8.01.1998. <http://www.europeanvoice.com/archive/article.asp?id=5502> (zugegriffen am 18.02.2008).

Cram, Laura 1994: The European Commission as a multi-organization: social policy and IT policy in the EU. In: Journal of European Public Policy, Bd. 1, Nr. 2, 95-117.

Damro, Chad/ Méndez, Pilar Luaces 2003: Emissions Trading at Kyoto: From EU Resistance to EU Innovation. Environmental Politics, Bd. 12, Nr. 2, 71-94.

Deal, Terrence/ Kennedy, Allan 1982: Corporate cultures: The rites and rituals of corporate life, Reading (MA): Addison-Wesley.

Deitelhoff, Nicole 2006: Überzeugung in der Politik. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Delbeke, Jos/ Bergman, Hans 1998: Environmental taxes and charges in the EU. In: J. Golub (Hrsg.), New Instruments for Environmental Policy in the EU London and New York: Routledge, 242-260.

Deuber, Odette 2002: Einbeziehung des motorisierten Individualverkehrs in ein deutsches CO₂-Emissionshandelssystem. Freiburg: Öko-Institut.

Diedrichs, Udo/ Wessels, Wolfgang 2006: The Commission and the Council. In: Spence, David with Edwards, G. (Hrsg.): The European Commission. London: John Harper Publishing, 209-234.

Zeitverlag Gerd Bucerius GmbH & Co. KG 2005: Die Zeit. Das Lexikon. Bibliographisches Institut: Mannheim.

Dimitrakopoulos, Dionyssis G. 2004: The Changing European Commission. Manchester: Manchester University Press.

- Dimitrakopoulos, Dionyssi G./Kassim, Hussein 2005: Inside the Commission: Preference Formation and the Convention on the Future of Europe. In: *Comparative European Politics*, Nr. 3, 180-203.
- Dingwerth, Klaus 2007: *The New Transnationalism: Transnational Governance and Democratic Legitimacy*. Basingstoke, London, New York: Palgrave Macmillan.
- DNR 2000a: EU-Rundschreiben Nr. 5, EU-Koordinationsstelle des Deutschen Naturschutzrings (DNR): Berlin.
- DNR 2000b: EU-Rundschreiben Nr. 11, EU-Koordinationsstelle des Deutschen Naturschutzrings (DNR): Berlin.
- Douglas, Mary 1987: *How Institutions Think*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Druckman, James N./ Lupia, Arthur 2000: Preference Formation. In: *Annual Review of Political Science*, Bd. 3, Nr. 1, 1-24.
- Dunleavy, Patrick/ Hood, Christopher 1994: From Old Public Administration to New Public Management. In: *Public Money and Management*, Bd.14, Nr.3, 9-16.
- Eckstein, Harry 1975: Case study and theory in political science. In: Greenstein, Fred/ Polsby, Nelson (Hrsg.): *Handbook of Political Science*, 79-138.
- Eckstein, Harry 1992: *Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability and Change*. Berkeley (CA): University of California Press.
- Edwards, Geoffrey 2006: Introduction: the European Commission in perspective. In: Spence, David with Edwards, Geoffrey (Hrsg.): *The European Commission* London: John Harper Publishing, 1-24.
- Egeberg, Morten 2001: How federal? The organisational dimension of integration in the EU (and elsewhere). In: *Journal of European Public Policy*, Bd. 8, 728-746.
- Egeberg, Morten 2004: An organisational approach to European integration: Outline of a complementary perspective. In: *European Journal of Political Research*, Bd. 43, 199-219.
- Egeberg, Morten (Hrsg.) 2006: *Multilevel Union Administration*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Ellerman, A. Denny 2005: US experience with emissions trading: lessons for CO₂ emissions trading. In: Hansjürgens, Bernd (Hrsg.): *Emissions Trading for Climate Policy. US and European Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 78-95.
- Emmerling, Tanja 2007: *Corporate identity und ihre länderspezifischen Realisierungen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- EP 2000a: Bericht über das Grünbuch der Kommission zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union. Nr. A5-0271/2000, 11. Oktober 2000, Europäisches Parlament.
- EP 2000b: Bericht über die Mitteilung der Kommission "Politische Konzepte und Maßnahmen der EU zur Verringerung der Treibhausgasemissionen: zu einem Europäischen Programm zur Klimaänderung (ECCP)". Nr. A5-0270/2000, 10. Oktober 2000, Europäisches Parlament.

EURELECTRIC 2000a: EURELECTRIC supports a flexible EU-wide emissions trading system able to embrace many sectors, entities and GHGs. Pressemitteilung, 11. Oktober 2000. Brüssel.

EURELECTRIC 2000b: EURELECTRIC Position Paper on the Commission's Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the EU (COM 87/2000). Positionspapier, September 2000, Brüssel.

Europäische Umweltagentur 2003: Die Umwelt in Europa: Der Dritte Lagebericht. Zusammenfassung. http://reports.eea.europa.eu/environmental_assessment_report_2003_10-sum/de/ (26.08.2008).

Fabel, Oliver/Miehe-Nordmeyer, Gesa/ Wahrenburg, Mark: New Economy. Goethe-Universität Frankfurt am Main, Arbeitskreis Dialog Wirtschaftspolitik, <http://www.wiiv.de/publikationen/NewEconomy.pdf> (zugegriffen am 30.01.2008).

Favoino, Marieva/Knill, Christoph/Lenschow, Andrea 2000: New Structures for Environmental Governance in the European Commission: The Institutional Limits of Governance Change. In: Knill, Christoph/Lenschow, Andrea (Hrsg.): Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems. Manchester: Manchester University Press, 39-61.

Fearon, James/Wendt, Alexander 2002: Rationalism v. Constructivism: A Sceptical View. In: Carlnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): Handbook of International Relations. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, 52-72.

FIELD 2000: Designing Options for Implementing an Emissions Trading Regime for Greenhouse Gases in the EC. Final Report. London: Foundation for International Environmental Law and Development.

Financial Times Deutschland: Kopf des Tages. Jos Delbeke - der Klimaschutzpaketpacker. 22.01.2008, <http://www.ftd.de/koepfe/whoiswho/:Kopf%20Tages%20Jos%20Delbeke%20Klimaschutzpaketpacker/306815.html> (19.10.2008).

Finnemore, Martha 1996: Norms, culture and world politics: insights from sociology's institutionalism. In: International Organization, Bd. 50, 325-347.

Finnemore, Martha/ Sikkink, Kathryn 1998: International Norm Dynamics and Political Change. In: International Organization, Bd. 52, Nr. 4, 887-917.

Finnemore, Martha/ Sikkink, Kathryn 2001: Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. In: Annual Review Political Science, Bd. 4, 699-732.

Flick, Uwe 2008: Triangulation. Eine Einführung. Zweite Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Forschungsgruppe Menschenrechte 1998: Internationale Menschenrechtsnormen, transnationale Netzwerke und politischer Wandel in den Ländern des Südens. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Bd. 5, Nr. 1, 5-41.

Freeman, R. Edward 1984: Strategic Management: A Stakeholder Approach. London: Pitman Publishing.

- Freeman, R. Edward 1994: The Politics of Stakeholder Theory: Some Future Directions. In: Business Ethics Quarterly, Bd. 4, Nr. 4, 409-421.
- Frieden, Jeffrey A. 1999: Actors and Preferences in International Relations. In: Lake, David A./Powell, R. (Hrsg.): Strategic Choice and International Relations. New Jersey: Princeton University Press, 39-76.
- Friedrich, Axel/ Tappe, Matthias/ Wurzel, Rüdiger M. 2000: A new approach to EU environmental policy-making? The Auto I Oil Programme. In: Journal of European Public Policy, Bd. 7, Nr. 4, 593-612.
- Geertz, Clifford 1973: The interpretation of culture. New York: Basic Books.
- Gehring, Thomas 2002: Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation. Baden-Baden: Nomos.
- George, Alexander L. and Bennett, Andrew 2005: Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge (Massachusetts), London (England): MIT Press.
- Giddens, Anthony 1984: The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration. Cambridge: Polity Press.
- Golden, Karen 1992: The individual and organizational culture: strategies for action in highly-ordered contexts. In: Journal of Management Studies, Bd. 29, 1-21.
- Goldstein, Judith/ Keohane, Robert O. 1993: Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. In: Goldstein, Judith/ Keohane, Robert O. (Hrsg.): Ideas and Foreign Policy. Ithaca (NY): Cornell University Press, 3-31.
- Gravier, Magali/ Triga, Vassiliki (Hrsg.) 2005: Organizational culture in the institutions of the European Union, EUI working paper No. 2005/4, European University Institute: Florenz.
- Greens/EFA 2000: Green/EFA Group on EU-wide gas emission trading system: Gas emission trading must be monitored. Hrsg. 08.03.2000, http://www.greens-efa.org/cms/archiv/dok/98/98677.greenefa_group_on_euwide_gas_emission_tr@en.htm (zugegriffen am 19.09.2007).
- Greenwald, Anthony G. 1968: Cognitive Learning, Cognitive Response to Persuasion, and Attitude Change. Reprinted. In: Greenwald Anthony G./ Brock, Timothy C./ Ostrom, Thomas M. (Hrsg.): Psychological foundations of attitudes. New York: Academic Press INC, 147-170.
- Grieco, Joseph 1988: Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. In: International Organization, Bd. 42, Nr. 3, 485-507.
- Haas, Ernst B. 1990: When knowledge is power. Three models of change in International Organizations. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press.
- Haas, Peter M. 1992: Introduction: epistemic communities and international policy coordination. In: International Organization, Bd. 46, Nr. 1.
- Haas, Peter M. 1999: Social Constructivism and the Evolution of Multilateral Environmental Governance. In: Prakash, Aseem/ Hart, Jeffrey A. (Hrsg.): Globalization and Governance. London: Routledge, 103-133.

- Habermas, Jürgen 1982: *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Hall, Peter A. 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. In: *Comparative Politics*, Bd. 25, Nr. 3, 275-296.
- Handy, Charley 1994: *Understanding Organizations*. Basingstoke: Penguin Books.
- Harding, Gareth: Wallström pushes for action on emissions. In: *European Voice*, 14.10.1999, <http://www.europeanvoice.com/archive/article.asp?id=9850> (zugegriffen am 10.03.2008).
- Hasenclever, Andreas/ Mayer, Peter/ Rittberger, Volker 1997: *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hatch, Elvin 1989: Theories of Social Honor. In: *American Anthropologist*, Bd. 91, 341-353.
- Hawkins, Darren/ Lake, David A./ Nielson, Daniel L. 2006a: *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hawkins, Darren/ Lake, David A./ Nielson, Daniel L./ Tierney, Michael J. 2006b: Delegation und Anarchy: States, International Organizations, and Principal-Agent Theory. In: Hawkins, Darren/ Lake David A./ Nielson, Daniel L./ Tierney, Michael J. (Hrsg.): *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-38.
- Hildebrand, Philipp M. 2005: The European Community's Environmental Policy, 1957 to '1992': From Incidental Measures to an International Regime? In: Jordan, Andrew: (Hrsg.): *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*. Zweite Auflage, London, Sterling (VA): Earthscan, 19-41.
- Hofstede, Geert 1980: *Culture's Consequences: International Differences in work related values*. Newbury Park (CA): Sage Publications.
- Hofstede, Geert 1991: *Cultures and organizations: Software of the mind*. London: McGraw-Hill.
- Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph 2003: Faktoren des Steuerungswandels. Das Zusammenspiel von Ideen, Bedingungen und Mustern politischer Steuerung. In: Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Lehmkuhl, Dirk (Hrsg.): *Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen*. Opladen: Leske und Budrich, 7-27.
- Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Schäfer, Ansgar 2003: Steuerungswandel in der Europäischen Umweltpolitik? In: Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Lehmkuhl, Dirk (Hrsg.): *Politische Steuerung im Wandel: Der Einfluss von Ideen und Problemstrukturen*. Opladen: Leske und Budrich, 103-129.
- Holzinger, Katharina/ Knill, Christoph/ Schäfer, Ansgar 2006: Rhetoric or Reality? 'New Governance' in EU Environmental Policy. In: *European Law Journal*, Bd. 12, Nr. 3.
- Hooghe, Liesbeth 2005: Several Roads lead to International Norms but few via International Socialization: a case study of the European Commission. In: *International Organization*, Bd. 59, 861-898.

- Hooghe, Liesbeth/Marks, Gary (Hrsg.) 2001: *Multi-Level Governance and European Integration*. Boulder (CO): Rowman & Littlefield.
- Hooghe, Liesbeth/Nugent, Neill 2006: *The Commission's Services*. In: Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.): *The Institutions of the European Union* Oxford: Oxford University Press, 147-168.
- Howlett, Michael 1991: *Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementations: National Approaches to Theories of Instrument Choice*. In: *Policy Studies Journal*, Bd. 19, Nr. 2, 1-21.
- Hrbek, Rudolf 1996: *Kommission*. In: Kohler-Koch, Beate/ Woyke, Wichard (Hrsg.): *Lexikon der Politik, Band 5: Die Europäische Union*. München: Beck, 180-186.
- Hurrell, Andrew 2002: *Norms and Ethics in International Relations*. In: Carlsnaes, Walter/ Risse, Thomas/ Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations* London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, 137-154.
- Jachtenfuchs, Markus 1993: *Ideen und Interessen: Weltbilder als Kategorien der politischen Analyse*, Arbeitspapier AB III, Nr. 2, Mannheimer Zentrum für europäische Sozialforschung.
- Jachtenfuchs, Markus 1995: *Ideen in den Internationalen Beziehungen*. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Bd. 2, Nr. 2, 417-442.
- Jachtenfuchs, Markus 1996: *Regieren durch Überzeugen: Die Europäische Union und der Treibhauseffekt*. In: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 429-454.
- Jachtenfuchs, Markus 1999: *Ideen und Integration. Verfassungsideen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien und die Entwicklung der EU*. Habilitation. Universität Mannheim.
- Jachtenfuchs, Markus and Huber, Michael 1993: *Institutional learning in the European Community: the response to the greenhouse effect*. In: Liefferink, J. Duncan/ Lowe, Philip/ Mol, Arthur (Hrsg.): *European Integration and Environmental Policy*. London, New York: Belhaven Press, 36-58.
- Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate 1996: *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*. In: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 15-44.
- Jetschke, Anja/ Liese, Andrea 1998: *Kultur im Aufwind. Zur Rolle von Bedeutungen, werten und Handlungsrepertoires in den internationalen Beziehungen*. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Bd. 5, Nr. 1, 149-179.
- Joachim, Jutta 2001: *NGOs, die Vereinten Nationen und Gewalt gegen Frauen. Agenda-setting, Framing, Gelegenheits- und Mobilisierungsstrukturen*. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Bd. 8, Nr. 2, 209-241.
- Joerges, Christian/ Neyer, Jürgen 1997: *Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving: European comitology in the food stuff sector*. In: *Journal of European Public Policy*, Nr. 4, 609-625.
- Johnston, Alastair I. 2001: *Treating International Institutions as Social Environments*. In: *International Studies Quarterly*, Bd. 45, 487-515.

Johnstone, Chris 1998: Industry hazy over emissions trading project. In: *European Voice*, 26.11.1998 <http://www.europeanvoice.com/archive/article.asp?id=7881> (zugegriffen am 23.01.2008).

Jordan, Andrew/ Wurzel, Rüdiger K./ Zito, Anthony R 2003: 'New' Instruments of Environmental Governance: Patterns and Pathways of Change. In: Jordan, Andrew/ Wurzel, Rüdiger K./ Zito, Anthony R. (Hrsg.): 'New' Instruments of Environmental Governance. National Experiences and Prospects. London, Portland (OR): Frank Cass, 1-26.

Jupille, Joseph/ Caporaso James A./ Checkel, Jeffrey T. 2003: 'Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union'. In: *Comparative Political Studies*, Bd. 36, Nr. 1/2, 7-41.

Jupille, Joseph/ Caporaso, James A. 1999: Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics. In: *Annual Review of Political Science*, Bd. 2, 429-444.

Kassim, Hussein 2004: A historic accomplishment? The Prodi Commission and administrative reform. In: Dimitrakopoulos, Dionyssi (Hrsg.): *The changing European Commission*. Manchester, New York: Manchester University Press, 33-62.

Kassim, Hussein 2006: The Secretariat General of the European Commission. In: Spence, David with Edwards, Geoffrey (Hrsg.): *The European Commission*. London: John Harper Publishing, 75-97.

Kassim, Hussein 2008: Perspectives on the European Commission. In: Kohler-Koch, Beate/ Larat, Fabrice (Hrsg.): *Efficient and Democratic Governance in the European Union*. CONNEX Report Series Nr. 09, Mannheim: CONNEX - Network of Excellence, Universität Mannheim.

Kassim, Hussein/ Menon, A. 2003: The principal-agent approach and the study of the European Union. Promise unfulfilled? In: *Journal of European Public Policy*, Bd. 10, Nr. 1, 121-139.

Keck, Margret/ Sikkink, Kathryn 1998: *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca (NY): Cornell University Press.

Keohane, Robert O. 1984: *After Hegemony*. Princeton (NJ): Princeton University Press.

Keohane, Robert O./ Martin, Lisa 1995: The Promise of Institutional Theory. In: *International Security*, Bd. 20, Nr. 1, 39-51.

Keohane, Robert O. 1989: *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Boulder (CO): Westview.

King, Gary/ Keohane, Robert O./ Verba, Sidney 1994: *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton (NJ): Princeton University Press.

Kingdon, John 1984: *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston (MA): Little, Brown and Company.

Kingdon, John 1995: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Zweite Auflage, New York: Longman.

Kirchgässner, Gebhard 1991: *Homo oeconomicus: Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*. Tübingen: Mohr.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

- Klaassen, Ger 1996: Acid Rain and Environmental Degradation: The Economics of Emission Trading, New Horizons in Environmental Economics Series. London: Edward Elgar.
- Knights, David/ Willmott, Hugh 1987: Organizational Culture as management strategy. In: International Studies of Management and Organization, Band 17, 40-63.
- Knill, Christoph 2003: Europäische Umweltpolitik: Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem. Opladen: Leske & Budrich.
- Kopp-Malek, Tanja: Die Europäische Union als lernende Organisation?, Forschungsbericht, Universität Bielefeld [www.uni-bielefeld.de/\(de\)/soz/iw/publikationen/pdf/forschungsbericht_kopp-malek_lernfaehigkeit.pdf](http://www.uni-bielefeld.de/(de)/soz/iw/publikationen/pdf/forschungsbericht_kopp-malek_lernfaehigkeit.pdf).
- Koremenos, Barbara/ Lipson, Charles/ Snidal, Duncan 2001: The Rational Design of International Institutions. In: International Organization, Bd. 55, Nr. 4, 761-799.
- Krasner, Stephen D. 1983: International Regimes. Ithaca (NY): Cornell University Press.
- Kratochwil, Friedrich/ Ruggie, John G. 1986: International organization: a state of the art on an art of the state. In: International Organization, Band 40, Nr. 4, 753-775.
- Krebs, Maja 2000: Aufgaben- und Organisationsstruktur der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Günther, Edeltraud (Hrsg.): Dresdner Beiträge zur Lehre der Betrieblichen Umweltökonomie, Nr.4, Technische Universität Dresden.
- Kruse, Jan 2006: Reader "Einführung in die Qualitative Interviewforschung", Freiburg.
- Kruse, Jan 2007 (Mai): Reader "Einführung in die Qualitative Interviewforschung", Freiburg.
- Lacasta, Nuno S./ Dessai, Suraje/ Kracht, Eva/ Vincent, Katharine (2006): Articulating a consensus: the EU's position on climate change. In: Harris, Paul G. (Hrsg.): Europe and Global Climate Change. Cheltenham (UK), Northampton (USA): Edward Elgar, 211-231.
- Lammers, Cornelius J. 1981: Contributions of Organizational Sociology: Part I: Contributions to Sociology - A Liberal View, Nr. 2, 267-286.
- Landwehr, Claudia 2005: Rational Choice, Deliberative Democracy, And Preference Formation. In: Studies in Social and Political Thought, Nr. 11.
- Legro, Jeffrey W. 1996: Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Step. In: The American Political Science Review, Band 90, Nr. 1, 118-137.
- Leiteritz, Ralf J. 2005: Explaining international outcomes: the International Monetary Fund and capital account liberalization. In: Journal of International Relations and Development, Band 8, Nr. 1, 1-26.
- Lenschow, Aandrea 1997: Variation in EC environmental policy integration: agency push within complex institutional structures. In: Journal of European Public Policy, Band 4, Nr. 1, 109-127.
- Lequesne, Christian 2000: The European Commission: A Balancing Act between Autonomy and Dependence. In: Neunreither, Karlheinz/ Wiener, Antje (Hrsg.): Euro-

pean Integration after Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy. Oxford: Oxford University Press.

Lewis, Jeffrey 2003: Institutional environments and everyday EU decision making. Rationalist or Constructivist? In: Comparative Political Studies, Band 36, Nr. 1/2, 97-124.

Lewis, Jeffrey 2005: The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union. In: International Organization, Bd. 59, 937-971.

Liese, Andrea/ Weinlich, Silke 2006: Verwaltungsstäbe internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsfelds. In: Bogumil, Jörg/ Jann, Werner/ Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung, PVS-Sonderheft, 491-524.

Lijphart, Arend 1971: Comparative Politics and the Comparative Method. In: American Political Science Review, Band 65, 682-693.

Louis, Meryl R. 1985: An investor's guide to workplace culture. In: Frost, Peter/ Moore, Larry / Louis, Meryl R./ Lundberg, Craig C./ Martin, Joanne (Hrsg.): Organizational culture. Beverly Hills (CA): Sage Publications.

Lucas, Michael R. 1999: Nationalism, Sovereignty, and Supranational Organizations. Nr. 114, IFSH Hamburger Beiträge, Institute for Peace Research and Security Policy (IFSH): Hamburg

Mahoney, James 2003: Tentative Answers to Questions about Causal Mechanisms. Paper presented at the annual meetings of the American Political Science Association, Philadelphia, PA, August 28, 2003.

March, James G. 1991: Exploration and Exploitation in Organizational Learning. In: Organization Science, Bd. 2, Nr. 1, 71-87.

March, James G./ Olsen, Johan P. 1976: Ambiguity and Choice in Organizations. Universitetsforlaget, Bergen.

March, James G./ Olsen, Johan P. 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: The American Political Science Review, Bd. 78, Nr. 3, 734-749.

March, James G./ Olsen, Johan P. 1989: Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics. New York: The Free Press.

March, James G./ Olsen, Johan P. 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders. In: International Organization, Band 52, Nr. 4, 943-969.

March, James G./Olsen, Johan P. 2004: The logic of appropriateness. ARENA working papers 04/09. Centre for European Studies, University of Oslo.

Martin, Joanne 2002: Organizational Culture. Thousand Oaks, London und New Delhi: Sage Publications.

Martin, Lisa/ Simmons, Beth 1998: Theories and Empirical Studies of International Institutions. In: International Organization, Bd. 52, Nr. 4, 729-757.

Mayer, Peter 2006: Macht, Gerechtigkeit und internationale Kooperation: eine regime-analytische Untersuchung zur internationalen Rohstoffpolitik. Baden-Baden: Nomos.

Mayring, Philipp 2003: Qualitative Inhaltsanalyse. 8. Auflage. Weinheim, Basel: Beltz.

- Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy 1993: EC policy making: an emerging European policy style? In: Liefferink, J. Duncan/ Lowe, Philip/ Mol, Arthur (Hrsg.): *European Integration and Environmental Policy*. London, New York: Belhaven Press, 14-25.
- Mazey, Sonia/ Richardson, Jeremy 2005: Environmental Groups and the EC: Challenges and Opportunities. In: Jordan, Andrew (Hrsg.): *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*. Zweite Auflage, London, Sterling (VA): Earthscan, 106-121.
- Mazey, Sonia/ Richardson, Jeremy 2006: The Commission and the Lobby. In: Spence, David with Edwards, Geoffrey (Hrsg.): *The European Commission*. London: John Harper Publishing, 279-292.
- Metcalfe, Les 2005: Orientations to integration: the cultural dimension of EU institutional reform. In: Gravier, Magali/ Triga, Vassiliki (Hrsg.): *Organizational Culture in the institutions of the European Union*. EUI working paper No. 2005/4. European University Institute: Florence.
- Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike 2002: ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, Alexander/ Litig, Beate/ Menz, Wolfgang (Hrsg.): *Das Experteninterview*. Opladen: Leske + Budrich, 71-93.
- Mitchell, Ronald K./ Wood, Donna J./ Agle, Bradley R. 1997: Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts. In: *The Academy of Management Review*, Bd. 22, Nr. 4, 853-886.
- Moravcsik, Andrew 1997: Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. In: *International Organization*, Bd. 51, Nr. 4, 513-553.
- Morth, Ulrika 2000: Competing frames in the Commission - the case of the defence industry and equipment issue. In: *Journal of European Public Policy*, Bd. 7, Nr. 2, 173-189.
- Mutz, Diana C./ Sniderman, Paul M./ Brody, Richard A. 1996: *Political Persuasion and Attitude Change*. Ann Arbor (MI): University of Michigan Press.
- Nehmet, Charlan J. 1987: Influence Processes, Problem Solving and Creativity. In: Zanna, Mark P./ Olson, James M./ Herman, C. Peter (Hrsg.): *Social Influence: The Ontario Symposium*. Hillsdale (NJ): Lawrence Erlbaum, 237-246.
- Nielson, Daniel L./ Tierney, Michael J. 2003: Delegation to International Organisations: Agency Theory and the World Bank Environmental Reform. In: *International Organization*, Bd. 57, 241-276.
- Nielson, Daniel L./ Tierney, Michael J./ Weaver, Catherine E. 2006: Bridging the rationalist-constructivist divide: re-engineering the culture of the World Bank. In: *Journal of International Relations and Development*, Bd. 9, Nr. 2, 107-139.
- North, Douglas 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nugent, Neill 1995: The Leadership Capacity of the European Commission. In: *Journal of European Public Policy*, Bd. 2, Nr. 4, 603-623.

Nugent, Neill/ Saurugger, Sabine 2002: Organizational structuring: the case of the European Commission and its external policy responsibilities. In: *Journal of European Public Policy*, Bd. 9, Nr. 3, 345-364.

Oberthür, Sebastian/ Ott, Hermann E. 2000: *Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert*. Opladen: Leske + Budrich.

Oberthür, Sebastian/ Tänzler, Dennis 2007: *Climate Change Policy in the EU: international regimes and policy diffusion*. In: Harris, Paul G. (Hrsg.): *Europe and Global Climate Change. Politics, Foreign Policy and Regional Cooperation*. Cheltenham (UK), Northampton, MA (USA): Edward Elgar, 255-277.

OECD 1994: *Managing the environment: the of economic instruments*. OECD Publications: Paris

OGP 2000: *EU policy regarding Greenhouse gas emissions abatement*. Gemeinsames Positionspapier mit EUROPIA, Oktober 2000, International Association of Oil & Gas Producers: Brüssel.

Ouchi, William G./ Wilkins, Alan 1985: *Organizational Culture*. In: *Annual Review of Sociology*, Band 11, 457-483.

Pallemaerts, Marc/ Williams, Rhiannon (2006): *Climate Change: The international and European policy framework*. In: Peeters, Marjan/ Deketelaere, Kurt (Hrsg.): *EU Climate Change Policy. The Challenge of New Regulatory Initiatives*. Cheltenham (UK), Northampton, MA (USA): Edward Elgar, 22-50.

Park, Susan 2005: *Norm diffusion within international organisations*. In: *Journal of International Relations and Development*, Bd. 8, Nr. 2, 111-141.

Payan, Tony 2006: *Cops, Soldiers, and Diplomats: Explaining Agency Behavior in the War on Drugs*. Lexington Books: Lanham.

Peters, B. Guy (1992): *Bureaucratic Politics and institutions of the European Community*. In: Sbragia, Alberta (Hrsg.): *Euro-Politics: Institutions and Policy-making in the 'New' European Community* Washington, D.C.: The Brookings Institution, 75-122.

Peters, B. Guy/ Wright, Vincent 1996: *Public Policy and Administration, Old and New*. In: Goodin, Robert E./ Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): *The New Handbook of political Science*. New York: Oxford University Press, 628-644.

Peterson, John 1995: *Playing the Transparency Game: Consultation and Policy-Making in the European Commission*. In: *Public Administration*, Bd. 73, 473-492.

Peterson, John 1999: *The Santer era: the European Commission in normative, historical and theoretical perspective*. In: *Journal of European Public Policy*, Bd. 6, Nr. 1, 46-65.

Peterson, John 2004: *The Prodi Commission: fresh start or free fall?* In: Dimitrakopoulos, Dionyssi G. (Hrsg.): *The changing European Commission*. Manchester und New York: Manchester University Press, 15-32.

Peterson, John/ Shackleton, Michael 2006: *The Institutions of the European Union. Second Edition*. Oxford: Oxford University Press.

Peterson, John/Bomberg, Elizabeth 1999: *Decision-making in the European Union*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

- Pickel, Susanne/Pickel, Gert (2006): Politische Kultur- und Demokratieforschung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Pollack, Mark A. 1997: Delegation, agency and agenda setting in the European community. In: *International Organization*, Bd. 51, Nr. 1, 99-134.
- Pollack, Mark A. 2003: Control mechanism or deliberative democracy? Two Images of Comitology. In: *Comparative Political Studies*, Bd. 36, Nr. 1/2, 125-155.
- Pollack, Mark A. 2006: Delegation and discretion in the European Union. In: Hawkins, Darren/Lake David A./Nielsen, Daniel L./Tierney, Michael J. (Hrsg.): *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 165-196.
- Pollack, Mark A. 2007: Rational Choice and EU Politics. Conference Paper, Biennial Conference, European Union Studies Association (EUSA), 17. bis 19. Mai 2007, Montreal (Canada).
- Pollitt, Christopher 1988: Bureaucracy and Democracy. In: Held, David/ Pollitt, Christopher (Hrsg.): *New Forms of Democracy*. London: Sage Publications.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert 2004: *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2. Auflage. Oxford: Oxford University Press
- Princen, Sebastiaan 2007: Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research. In: *Journal of European Public Policy*, Bd. 14, 21-38.
- Pring, George (R.) 2006: A decade of emissions trading in the USA: Experiences and observations for the EU. In: Peeters, Marjan/Deketelaere, Kurt (Hrsg.): *EU Climate Change Policy*. Cheltenham, Northampton (MA): Edward Elgar, 188-204.
- Rein, Martin/Schon, Donald 1991: Frame-reflective policy discourse. In: Wagner, Peter/Weiss, Carol/Wittrock, Björn/Wollman, Hellmut (Hrsg.): *Social Sciences and modern states. National experiences and theoretical crossroads*. Cambridge: Cambridge University Press, 262-289.
- Reuter Environment News, Focus 1997: US and EU trade barbs on global warming strategy, 02.12.1997, http://www.ccnr.org/news/news_briefs_11.html (zugegriffen am 20.02.2008)
- Ringe, Nils 2005: Government-Opposition Dynamics in the European Union: the Santer Commission Resignation Crisis, Bd. 44, Nr. 5, 671-696.
- Ringius, Lasse 1999: Differentiation, Leaders, and Fairness: Negotiating Climate Commitments in the European Community. In: *International Negotiation*, Bd. 4, 133-166.
- Risse, Thomas 2000: „Let’s Argue“: Communicative Action in World Politics. In: *International Organization*, Bd. 54, Nr.1,1-39 .
- Risse, Thomas 2003: Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde. In: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos, 99-132.

- Risse, Thomas 2004a: Social Constructivism and European Integration. In: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.): European Integration Theory. Oxford: Oxford University Press.
- Risse, Thomas 2004b: Transnational Governance and Legitimacy. Working Paper, Center for Transatlantic Foreign and Security Policy, Berlin, 17 February 2004.
- Risse, Thomas 2004c: Global Governance and Communicative Action. In: Government and Opposition, Bd. 39, Nr.2, 288-313.
- Risse, Thomas/Jetschke, Anja/Schmitz, Hans P. 2002: Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens. Baden-Baden: Nomos.
- Rittberger, Berthold/Richardson, Jeremy 2003: Old wine in new bottles? The Commission and the use of environmental policy instruments. In: Public Administration, Bd. 81, Nr. 3, 575-606.
- Rittberger, Volker (mit Zangl, Bernhard) 1994: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte. Opladen: Leske + Budrich.
- Rittberger, Volker/Mogler, Martin/ Zangl, Bernhard 1997: Vereinte Nationen und Weltordnung: Zivilisierung der internationalen Politik? Opladen: Leske + Budrich
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard 2003: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte. Überarb. Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rittberger, Volker/Zangl, Bernhard 2006: International Organization - Polity, Politics and Policies. Basingstoke, London: Palgrave Macmillan.
- Rittberger, Volker/Nettesheim, Martin (Hrsg.) 2008: Authority in the Global Political Economy. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Sabatier Paul A. 1988: An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. In: Policy Sciences, Bd. 21, 129–168
- Sabelis, Ida 1996: Temporal paradoxes: Working with cultural diversity in organizations. In: Koot, Willem/Sabelis, Ida/Ybema, Sirek (Hrsg.): Contradictions in context. Amsterdam: VU University Press.
- Sbragia, Alberta M. 2000: Environmental Policy. Economic Constraints and External Pressures. In: Wallace, Helen/ Wallace, William (Hrsg.): Policy-Making in the European Union. Oxford: Oxford University Press, 293-316.
- Schein, Edgar H. 1992: Organizational Culture and Leadership. Zweite Auflage. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schimmelfennig, Frank 2003: Strategic Action in a Community Environment. In: Comparative Political Studies, Bd. 36, Nr. 1/2, 156-183.
- Selting, Margret/Auer, Peter/Barden, Birgit/Bergmann, Jörg/Couper-Kuhlen, Elizabeth/Günthner, Susanne/Meier, Christoph/Quasthoff, Uta/Schlobinski, Peter/Uhmann, Susanne 1998: Gesprächsanalytisches Transkriptionssystem (GAT). <http://www.uni-potsdam.de/u/slavistik/vc/rlmprcht/textling/comment/gat.pdf> (zugegriffen am 09.01.2008).

Selznick, Philipp 1984: *Leadership in Administration: A sociological interpretation*. Berkeley (CA): University of California Press.

Shackleton, Michael 1991: *The European Community Between Three Ways of Life: A Cultural Analysis*. In: *Journal of Market Studies*, Bd.14, Nr. 6, 575-601.

Siebenhüner, Bernd 2003: *International Organisations as Learning Agents in the Emerging System of Global Governance*, Global Governance Working Paper. Potsdam, Berlin und Oldenburg.

Siebenhüner, Bernd 2003: *Social Learning at the Science-Policy Interface – A Comparison of the IPCC and the Scientific Assessments LRTAP Convention*. In: v. Breit, Heiko/ Engels, Anita/ Moss, Timothy/ Troja, Markus (2003): *How Institutions Change*. Opladen: Leske + Budrich, 325-353

Simon, Herbert A. 1976: *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.

Sjöstedt, Gunnar 1994: *Negotiating the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade*. In: Zartman, William I. (Hrsg.): *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 44-70.

Snow, David A./ Rochford, E. Burke Jr./ Worden Steven K./ Benford, Robert D 1986: *Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation*. In: *American Sociological Review*, Bd. 51, 464-481.

Snow, David A./ Rochford, EB/ Worden SK/ Benford, RD. 1986: *Frame alignment processes. Micromobilization, and movement participation*. In: *American Sociological Review*. Bd. 51, 464-481.

Sonnicksen, Jared 2008: *Gewaltenteilung auf europäisch...*, Universität Bonn, Paper präsentiert bei der Gemeinsamen Jahrestagung von DVPW, ÖGPW und SVPW, 21. bis 23. November 2008, Osnabrück.

Spence, David 1997: *Staff and personnel Policy in the Commission*. In: Spence, David (Hrsg.): *The European Commission*. London: John Harper Publishing

Spence, David 2006: *The Directorates General and the Services: Structures, Functions and Procedures*. In Spence, David with Edwards, Geoffrey (Hrsg.): *The European Commission* London: John Harper Publishing, 128-155.

Spence, David 2006: *The President, the College and the Cabinets*. In: Spence, David with Edwards, Geoffrey (Hrsg.): *The European Commission*. London: John Harper Publishing, 25-74.

Spence, David/Stevens, Anne 2006: *Staff and Personnel Policy in the Commission*. In: Spence, David with Edwards, Geoffrey (Hrsg.): *The European Commission*. London: John Harper Publishing, 173-208.

Staisch, Matthias 2003: *Reaching Out or Not: Accounting for the Relative Openness International Governmental Organizations towards NGOs*. Magisterarbeit. Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Staisch, Matthias 2004: *Reaching Out, or Not: Accounting for the Relative Openness of International Governmental Organizations Towards NGOs*. Paper, 5th Pan-European Conference of the SGIR, The Hague, September 9-11, 2004.

- Stevens, Handley/Stevens, Anne 2006: The internal reform of the European Commission. In: Spence, David with Edwards, Geoffrey (Hrsg.): The European Commission. London: John Harper Publishing, 454-480.
- Surel, Yves 2000: The role of cognitive and normative frames in policy-making. In: Journal of European Public Policy, Bd. 7, Nr. 4, 495-512.
- Svendsen, Gert T. 2005: Lobbying and CO₂ trade in the EU. In: Hansjürgens, Bernd (Hrsg.): Emissions Trading for Climate Policy. US and European Perspectives. Cambridge: Cambridge University Press, 150-161.
- Tàbara, J. David 2007: A new climate for Spain: accommodating environmental foreign policy in a federal state. In: Harris, Paul G. (Hrsg.): Europe and Global Climate Change. Cheltenham, Northampton (MA): Edward Elgar, 161-183.
- Tallberg, Jonas 2000: The Anatomy of Autonomy: An Institutional Account of Variation in Supranational Influence. In: Journal of Common Market Studies, Bd. 38, Nr. 5, 843-64.
- Tierney, Michael/Weaver, Catherine E. (i.E.): The Politics of International Organizations: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide. Ithaca (NY): Cornell University Press.
- Trondal, Jarle 2001: Administrative integration across levels of governance: Integration through participation in EU committees, Centre for European Studies (ARENA), University of Oslo.
- Trondal, Jarle 2004: Political dynamics of the parallel administration of the European Commission. In: Smith, Andy (Hrsg.): Politics and the European Commission. London, New York: Routledge, 67-82.
- Ulbert, Cornelia 1997: Die Konstruktion von Umwelt. Der Einfluss von Ideen, Institutionen und Kultur auf (inter-)nationale Klimapolitik in den USA und der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Ulbert, Cornelia 2003: Sozialkonstruktivismus. In: Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Opladen: Leske + Budrich, 391-420.
- UN 1992: Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro, Vereinte Nationen. <http://www.agrar.de/agenda/agd21k00.htm> (zugegriffen am 18.11.2008).
- UNFCCC 1997: Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen. Vereinte Nationen.
- UNFCCC 2001: Part two: Action taken by the Conference of the Parties at the second part of its sixth session. The Bonn Agreements on the implementation of the Buenos Aires Plan of Action. FCCC/CP/2001/5, 25. Juli 2001 Vereinte Nationen
- Vainio, Mattio/Zapfel, Peter 2002: Pathways to European Greenhouse Gas Emissions Trading History and Misconceptions, No. 85.2002, Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Van Evera, Stephen 1997: Guide to methods for students of political science. Ithaca (NY), London: Cornell University Press.

- Voelzkow, Helmut 1995: "Iterative Experteninterviews": Forschungspraktische Erfahrungen mit einem Erhebungsinstrument. In: Brinkmann, Christian/Deeke, Axel/Völkel, Brigitte (Hrsg.): Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung. Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen. Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung, 51-58.
- Wagner, Fabian/Michaelowa, Axel 2005: Burden sharing targets for the EU Bubble in the second commitment period: CO₂ from the energy sector. In: Rübhelke, Dirk/ John, Klaus-Dieter (Hrsg.): Klimapolitik in einer erweiterten Europäischen Union Aachen: Shaker-Verlag.
- Wallerath, M. 2001: Reformmanagement als verwaltungskultureller Änderungsprozess. In: Kluth, Winfried (Hrsg.): Verwaltungskultur. Baden-Baden: Nomos.
- Watanabe, Rie 2005: Germany's Experience with the Introduction of the EU Emissions Trading Scheme: Lessons for Japan, Kanagawa, Japan.
- Weale, Albert 1993: Ecological modernisation and the integration of European environmental policy. In: Liefferink, J. Duncan/Lowe, Philip/Mol, Arthur (Hrsg.): European Integration and Environmental Policy. London, New York: Belhaven Press, 196-216.
- Weale, Albert/ Pridham, Geoffrey/ Cini, Michelle/ Konstadakopoulos, Dimitrios/ Porter, Martin, Flynn, Brendan 2000: Environmental Governance in Europe: An Ever Closer Ecological Union? Oxford: Oxford University Press.
- Weaver, Catherine E. 2003: The Hypocrisy of International Organisations: the rethoric, reality and reform of the World Bank. Dissertation, Madison: University of Wisconsin.
- Weaver, Catherine E. 2007: The World's Bank and the Bank's World. In: Global Governance, Bd.13, Nr. 4, 493-512.
- Weaver, Catherine E./ Leiteritz, Ralf J. 2005: Our Poverty Is a World Full of Dreams: Reforming the World Bank. In: Global Governance, Bd. 11, 369-388.
- Weber, Max 1980: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. Auflage, Studienausgabe, u.a. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Wettstad, Jørgen 2005: The Making of the 2003 Emissions Trading Directive: An Ultra-Quick Process due to Entrepreneurial Proficiency?. In: Global Environmental Politics, Bd. 5, Nr. 1, 1-23.
- Wildavsky, Aaron 1987: Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation. In: The American Political Science Review, Bd. 81, Nr. 1, 3-22.
- Wilkinson, David 1997: Towards Sustainability in the European Union? Steps within the European Commission towards Integrating the Environment into Other Policy Sectors. In: Environmental Politics, Bd. 6, 153-173.
- Wille, Anchrit 2007: Bridging the Gap: Political and Administrative Leadership in a Reinvented European Commission. In Egeberg, Morten (Hrsg.): Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe, CONNEX Report Series Nr. 03, Mannheim: CONNEX - Network of Excellence, Universität Mannheim, 7-42.
- Woyke, Wichard (Hrsg.) 2000: Handwörterbuch Internationale Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Wynne, Brian 1993: Implementation of greenhouse gas reductions in the European Community. In: *Environmental Change*, Bd. 3, Nr. 1, 101-128.

Young, Oran 1989: *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*. Ithaca (NY): Cornell University Press.

Young, Oran R. 2001: Environmental ethics in international society. In: Warner, Daniel/ Coicaud, Jean-Marie (Hrsg.): *Ethics and International Affairs*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 161-193.

Young, Oran 2002: *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay, Scale*. Cambridge (Massachusetts), London: The MIT Press.

Zald, Mayer 1996: Culture, Ideology, and Strategic Framing. In: McAdam, Doug/ McCarthy, John/ Zald, Mayer (Hrsg.): *Comparative Perspective on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framing*. New York: Cambridge University Press, 261-274.

Zangl, Bernhard 2003: Regimetheorie. In: Schieder, Siegfried/ Spindler, Manuela (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 117-140.

Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 1996: Argumentatives Handeln bei internationalen Verhandlungen. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Bd.3, Nr. 2, 341-366.

Zapfel, Peter 2005: Greenhouse gas emissions trading in the EU: building the world's largest cap-and-trade scheme. In: Hansjürgens, Bernd (Hrsg.): *Emissions Trading for Climate Policy. US and European Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 162-176.

Zito, Anthony R. 1997: The evolving area of EU environmental policy: the impact of subsidiarity and shared responsibility. In: Collier, Ute/Golub, Jonathan/Kreher, Alexander: *Subsidiarity and Shared Responsibility: New Challenges for EU Environmental Policy*. Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen. Baden-Baden: Nomos, 11-34.

Zito, Anthony R. 2000: *Creating Environmental Policy in the European Union*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Zito, Anthony R. 2001: Epistemic communities, collective entrepreneurship and European integration. In: *Journal of European Public Policy*, Bd. 8, Nr. 4, 585-603.

Internetquellen

www.co2-handel.de (Zugriff am 29.09.2008)

<http://www.chass.utoronto.ca:8080/epc/srb/cyber/douglas1.pdf> (Zugriff am 28.09.2008).

Liste der geführten Interviews

Da alle Interviewpartner großen Wert auf ihre Anonymität legten und ihre Aussagen nicht direkt ihrer Person zugeordnet wissen wollten, werden hier keine Namen der Interviewpartner aufgeführt, sondern lediglich ihre Institutionen genannt. Um die Anonymität ausgeschiedener Mitarbeiter zu wahren, werden hier die Institutionen aufgeführt, in denen sie zu dem Zeitpunkt der Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie gearbeitet haben.

Interview Nr. 1: Kommissionsmitarbeiter der Generaldirektion Umwelt, Brüssel, 28.03.2007, zitiert als Interview Nr. 1.

Interview Nr. 2: ehemaliger Kommissionsmitarbeiter der Generaldirektion Umwelt, Brüssel, 30.03.2007, zitiert als Interview Nr. 2.

Interview Nr. 3: ehemaliger Kommissionsmitarbeiter der Generaldirektion Umwelt, München, 05.06.2007, zitiert als Interview Nr. 3.

Interview Nr. 4: Kommissionsmitarbeiterin der Generaldirektion Energie und Verkehr, Brüssel 28.03.2007, zitiert als Interview Nr. 4.

Interview Nr. 5: Kommissionsmitarbeiter der Generaldirektion Industrie und Unternehmen, Brüssel, 15.03.2007, zitiert als Interview Nr. 5.

Interview Nr. 6: Kommissionsmitarbeiter der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Brüssel, 29.03. 2007, zitiert als Interview Nr. 6.

Interview Nr. 7: Mitarbeiter des Generalsekretariats des Rats der Europäischen Union, Brüssel, 14.03.2007, zitiert als Interview Nr. 7.

Interview Nr. 8: Assistent eines Abgeordneten des Europäischen Parlaments (CDU), Brüssel, 14.03.2007, zitiert als Interview Nr. 8.

Interview Nr. 9: Mitarbeiterin der Fraktion der Europäischen Grünen, Brüssel, 29.03.2007, zitiert als Interview Nr. 9.

Interview Nr. 10: Mitarbeiter von CAN Europe (Umweltschutzorganisation), Brüssel, 16.03.2007, zitiert als Interview Nr. 10.

Interview Nr. 11: ehemalige Mitarbeiterin von CAN Europe, Bonn, 23.02.2007, zitiert als Interview Nr. 11.

Interview Nr. 12: Mitarbeiter des Öko-Instituts (Büro in Berlin), Berlin, 26.02.2007, zitiert als Interview Nr. 12.

Interview Nr. 13: Mitarbeiter des Wuppertal Instituts für Klima, Energie und Umwelt GmbH, Berlin, 27.02. 2007, zitiert als Interview Nr. 13.

Anhang

Exemplarische Darstellung der Vorgehensweise bei der Interviewführung sowie bei der Auswertung der empirischen Quellen

I Beispiel: Interviewleitfaden Kommissionsmitarbeiter¹⁴⁵

Date:

Position:

Organisation:

Block 1 : Leitfragen/Stimuli/Erzählaufforderung		
Wie sind Sie zu dieser Position/ Stelle in der Kommission gekommen?		
Inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
Eisbrecherfrage: work biography personal back-ground		<ul style="list-style-type: none"> • Wie lange beschäftigen Sie sich insgesamt schon mit dem Instrument des Emissionshandelssystems? • Seit wann arbeiten Sie in der Kommission?

Block 2: Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus		
Wie sah Ihre tägliche Arbeit im Zusammenhang mit dem Emissionshandelssystem der EU aus?		
Inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
process of collecting information		<ul style="list-style-type: none"> • Haben Sie persönlich im Laufe der Zeit Ihre Einstellung zum Emissionshandel geändert? • Wie haben Sie zum Beispiel Ihre Informationen über den Mechanismus des Emissions-

¹⁴⁵ Alle Interviewleitfäden wurden einheitlich nach Anregungen von Kruse (2006, 2007) erstellt. Stellvertretend für alle Interviewleitfäden werden hier exemplarisch der deutsche Interviewleitfaden für die Kommissionsmitarbeiter und der englische Interviewleitfaden für Umwelt-Nichtregierungsorganisationen dargestellt.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

		<p>handels gesammelt?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ab wann sind Sie in die Entwicklung der Emissionshandelsrichtlinie involviert gewesen?
--	--	--

Block 3: Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus

Welche Einflüsse haben Ihrer Meinung nach zu einer Veränderung der umweltpolitischen Steuerungsinstrumente in der Europäischen Union geführt?

Inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
<p>Einflüsse/Faktoren auf die Einführung des Emissionshandels-systems</p> <p>Entwicklungen</p> <p>Haltungsänderungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Könnten Sie das noch ein wenig ausführen? • Fallen Ihnen noch andere Gründe ein? 	<ul style="list-style-type: none"> • Was ist aus Ihrer Sicht verändert worden? • Was hat Ihrer Meinung nach den Ausschlag gegeben, dass die Kommission ihre Meinung geändert hat? • Warum treten die Faktoren erst jetzt auf?/ haben erst jetzt Einfluss? • Gab es eine Entwicklung der Einflussfaktoren im Laufe der Zeit? (stärker schwächer)? • Sehen Sie allgemein eine Veränderung in der Haltung gegenüber dem Emissionshandel in Europa?

Block 4: Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus

Gab es spezielle Akteure innerhalb der Kommission, die ein Umdenken hinsichtlich des Emissionshandelsystems oder insgesamt in besonderer Weise beeinflusst haben?

Inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
<p>Akteure des Umdenkens</p> <p>handelnde Akteure</p>	<p>Fällt Ihnen dazu noch mehr ein?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Können Sie beurteilen, welche Akteure innerhalb der Kommission das Umdenken angeregt haben? • Wer hat es damals die Richtlinie vorgeschlagen? • Welche Personen/Führungspersonen haben die Initiative ergriffen? • Welche Gründe wurden zu-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

		<p>nächst für die Ablehnung der Kyoto-Mechanismen angebracht?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wie hat die Zusammenarbeit zwischen Kabinett und der Generaldirektion Umwelt ausgesehen? • Ab wann sind Sie mit den anderen Generaldirektionen über die Richtlinie ins Gespräch gekommen?
--	--	--

Block 5: Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus		
Können Sie beurteilen, inwieweit der Wechsel in der Kommission von Delors zu Santer Einfluss auf die Veränderungen des steuerungspolitischen Ansatzes der Europäischen Kommission hatte?		
inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
Wechsel der Kommissionszusammensetzung		<ul style="list-style-type: none"> • Welche Kommissionsabteilungen haben bei der Entwicklung der Initiative eine Rolle gespielt? • Wie war der Verlauf der Zusammenarbeit? • Welche Personen oder Führungspersonen hatten innerhalb und außerhalb der Kommission Einfluss auf die Diskussion?

Block 6: Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus		
Inwieweit gab es spezielle Akteure außerhalb der Kommission, die ein Umdenken hinsichtlich des Emissionshandelsystems in der EU Kommission beeinflusst haben?		
inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
Akteure des Umdenkens handelnde Akteure	Fällt Ihnen dazu noch mehr ein?	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Rolle haben die Verhandlungen über die Kyoto-Mechanismen auf globaler Ebene Einfluss auf die Entscheidung auf EU-Ebene genom-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

		<p>men?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welche Einfluss haben einzelne Staaten als Vorreiter, Blockierer auf das Umdenken der Kommission gehabt? • Wie sehen Sie die Rolle der USA in diesem Prozess? • Inwieweit hat der abzusehende Ausstieg der USA aus dem internationalen Klimaschutz eine Rolle gespielt?
--	--	---

Block 7: Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus		
Welche Rolle haben nichtstaatliche Akteure in dem Prozess gespielt?		
inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
nichtstaatliche Akteure		<ul style="list-style-type: none"> • Welche Rolle haben Umwelt-Nichtregierungsorganisationen bei der Entwicklung der ETS Direktive gespielt? • Inwieweit haben wirtschaftliche Interessen der europäischen Industrie eine Rolle gespielt?

Block 8: Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus		
Hätte es realistische Alternativen zu dem Emissionshandelsystem gegeben und wenn ja, welche?		
inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
Alternativen zum ETS		<ul style="list-style-type: none"> • Warum wurde Ihrer Meinung nach die Energiesteuer Anfang der 90er Jahre als wirtschaftliches Steuerungsinstrument nicht eingeführt? • Warum ist die Einführung der anderen Mechanismen wie JI und CD nicht in derselben Intensität vorangetrieben worden?

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Block 9: Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus		
Inwieweit haben Sie eine Art von Ideenwandel über die grundsätzliche Steuerungsphilosophie der Kommission feststellen können von command-and-control-Instrumenten zu NEPIs feststellen können?		
inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
		<ul style="list-style-type: none"> • Inwieweit kann man einen direkten Zusammenhang zwischen dieser Veränderung seit Anfang der 90er Jahre und der tatsächlichen Richtlinie zum ETS 2001 ziehen? • Inwieweit kann man im Zusammenhang mit dem Konsultationsprozess und der Entwicklung der ETS Direktive von einer veränderten Verwaltungskultur in der DG Umwelt sprechen?

Das wäre von meiner Seite aus alles. Gibt es noch etwas Wichtiges von Ihrer Seite, dass in unserem Gespräch nicht angesprochen wurde und dass Sie gerne erwähnen würden?

Kennen Sie noch Interviewpartner, die für mich interessant sein könnten?

Vielen Dank für Ihre Zeit und Ihrem Einverständnis für dieses Interview. Darf ich Sie jetzt noch bitten, die Einverständniserklärung zu unterschreiben?

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

II Beispiel: englischer Interviewleitfaden Umwelt-Nichtregierungsorganisationen

Date:

Position:

Organisation:

Block 1 : Leitfragen/Stimuli/Erzählaufforderung		
How did you get into the position at your organisation?		
Inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
Eisbrecherfrage work biography personal background		<ul style="list-style-type: none"> • How long have you worked on the Emissions Trading Mechanism so far? How long have you worked for the Climate Action Network?

Block 2: Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus		
How did your every-day work for the organisation look like? e.g. your work on the Emissions Trading Mechanism?		
Inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
process of collecting information		<ul style="list-style-type: none"> • Could you please tell me how you, for example, did gather your information on the forthcoming directive? • From your point of view, could you describe the process how and why the European Commission launched a process for introducing a Eu-wide Emissions-trading System? • At which point did you register that a rethinking of the Kyoto mechanisms, especially the emissions trading system, had oc-

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

		curred in the European Commission?
--	--	------------------------------------

Block: 3 Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus		
What has been the role of your NGO in the process of developing a EU wide Emissions-Trading-System directive?		
inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
role of NGO		<ul style="list-style-type: none"> • In your opinion, which role or influence did non-state actors have on the development of a directive proposal? • How much and since when were environment NGOs involved in the process of developing the ETS directive?

Block 4: Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus		
From your experience, which factors did influence the change of the regulatory environment instruments of the European Union?		
inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
Einflüsse/Faktoren auf die Einführung des Emissionshandelsystems Entwicklungen Haltungsänderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Could you by any chance elaborate on this a little bit more? • Can you name any other reason that might have played a role? 	<ul style="list-style-type: none"> • Which of those was the decisive factor for the Commission to change its mind about the Kyoto mechanisms? • Why didn't have those factors that much influence in the earlier years? • Have you observed a development of those influences? For example whether they became more intensive over the years? • To what extent do you see a change in the attitude towards the Emissions Trading System within the EU in general?

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Block 5: Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus		
Have there been special actors that have influenced the rethinking of the emissions trading mechanism in the EU Commission?		
Inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
Akteure des Um- denkens handelnde Akteure	Can you think of any other actors that have taken influence on the position?	<ul style="list-style-type: none"> • Can you imagine which actors inside the European Commission have encouraged the u-turn? • Who inside (which DG) the commission has made the Proposal for a new directive and at what moment? • Which reasons have been brought forward not to introduce such a mechanisms at first?

Block 6: Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus		
Can You estimate how far the change in the Commission personal from Delors to Santer had any influence on the changes in the regulatory approach of environmental policy of the EU Commission?		
inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
Wechsel der Kom- missionszusammen- setzung		<ul style="list-style-type: none"> • Which Commission DGs have played a role with the development of the ETS initiative? • Can you estimate if and how national cultural imprints of the Commission personal has had any influence on the environmental policy approach of the Commission?

Block 7: Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus		
Which role did actors outside the European Commission play - other than environment NGOs?		
inhaltliche	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Aspekte		
		<ul style="list-style-type: none"> • Which influence did have individual member states on the Commission position? • How far did economic interests play a role? • How do you see the role of the USA in this process? How far did the looming retreat from the USA from the Kyoto Protocol play a role? • Did the proceeding negotiations about the flexible Kyoto mechanisms on the international level have any influence on decision on the EU-level?

Block 8: Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus		
Would there have been realistic alternatives to the Emissions Trading System and if yes, which ones?		
inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
Alternativen zum ETS		<ul style="list-style-type: none"> • How far did other mechanisms like Joint Implementation or Clean Development Mechanisms play a role in the considerations of the Commission? • Why did the energy tax in the beginning of the 90s not have any success as a economic instrument?

Block 9: Leitfrage/Erzählaufforderung/Stimulus		
How far have you as NGO expert discovered a change in ideas and philosophy about the general regulatory environmental policy approach of the Commission?		
inhaltliche Aspekte	Aufrechterhaltungsfragen	konkrete (Nach-) Fragen
Ideenwandel change in philosophy		<ul style="list-style-type: none"> • What do you think, how far do the changes in the 5th and sixth framework programmes regarding sustainable development ideas and

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

		<p>the directive about an EU Emissions Trading System have any connection?</p> <ul style="list-style-type: none">• Did you observe a change in the administrative culture of the DG Environment regarding regulatory Climate Policy on the EU level?
--	--	--

Well, this would be all from my side. Is there anything that is especially important to you, which has not come up during our conversation and that you would like to mention specifically?

By the way, do you know any one else who might be interesting as an interview partner for me?

Thank you very much for your time and willingness to engage in this exchange!

May I just ask you to sign the declaration of consent?

III Beispiel: Postscript¹⁴⁶

Datum:
Name:
Position:
Organisation:

Gesprächsatmosphäre: Ort, Stimmung, Verhalten des Interviewten

Befindlichkeiten: Des Interviewers, des Interviewten

Rapport: Beziehung zw. den beiden Kommunikanten

Gesprächsverlauf: Entwicklungsdynamik des gesamten Interviews

Interaktionen: bes. Interaktionsphänomene zw. beiden Kommunikanten

Besonderheiten: allg. Art

Auffallende Themen: berührte und ausgelassene Thematiken, bez. auf Forschungsthematik und darüber hinaus

Störungen: des Interviewverlaufs

¹⁴⁶ Die Vorlage des Postscripts wurde in Anlehnung an Kruse (2007: 71) erstellt.

IVa) Beispiel: englisches Anschreiben für eine Interview anfrage

Dear Mr./ Ms.,

My name is Cora Ziegenbalg and I am a doctoral student at the Institute of Political Science of the Eberhard-Karls-Universität Tübingen (Germany). In my dissertation, I work on an analysis about the changing regulatory mechanisms in the Climate Change Policy of the European Union. On a case study about the Commission's initiatives on the introduction of an EU Emissions Trading System in the late 90s I like to find out which factors influenced this overall change in the regulatory approach of Climate Policy in the EU.

Within this study I would like to carry out some open interviews with experts that have observed the discussion about the EU ETS within the EU institutions and who are able to judge the decision-making process about the ETS in the EU. Those interviews are used for background information shall help me to find out about the factors that might have influenced this process. Of course, I would use this material only confidentially and in an anonymous way. Now I am looking for interview partners within the different EU institutions. Of course, the view of Commission Officials on this topic is very important for me. I have read your paper from... / your article about... and I believe that your view on the introduction of the EU ETS would be very helpful for me. I have planned to do those interviews during the period from February to April this year and would be very happy if you would agree to a tape-recorded interview or if you could help me to find other suitable interview partners.

I appreciate your support very much as this would help me a lot with my research. I would be very happy to hear from you again.

Yours sincerely,

Cora Ziegenbalg

IVb) Beispiel: Anschreiben Interviewanfrage auf Deutsch

Sehr geehrter Herr.../Sehr geehrte Frau...,

mein Name ist Cora Ziegenbalg und ich bin Doktorandin am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard-Karls-Universität Tübingen und Mitglied des Graduiertenkollegs „Globale Herausforderungen – transnationale und transkulturelle Lösungswege“. Ich habe bereits einige Veröffentlichungen von Ihnen zum Thema Internationale Klimapolitik gelesen, unter anderem... Ich selbst arbeite im Rahmen meiner Dissertation an einer Untersuchung der Veränderung umweltpolitischer Steuerungsmaßnahmen in der Europäischen Union am Beispiel der flexiblen Kyoto-Mechanismen in der Klimapolitik. Am Fallbeispiel der Europäischen Kommission und ihrer Initiativen Ende der 90er Jahre für die Einführung des Emissionshandels möchte ich untersuchen, welche Faktoren die Veränderung in der Steuerungspolitik des Klimawandels in der Europäischen Union herbeigeführt haben.

Im Rahmen dieser Studie möchte ich gerne eine Reihe von ca. einstündigen qualitativen Interviews mit Experten durchführen, die zu diesem Thema arbeiten oder gearbeitet haben, um Hintergrundinformationen zu diesem Bereich zu sammeln und einen besseren Eindruck über mögliche Einflussfaktoren gewinnen zu können. Diese Daten werde ich selbstverständlich vertraulich behandeln und nur in anonymisierter Form für meine Forschung verwenden. Da Sie insbesondere zur Klimapolitik auf internationaler Ebene forschen und sich auch mit den flexiblen Kyoto-Mechanismen beschäftigen, würde ich mich sehr freuen, wenn Sie sich für ein Interview zur Verfügung stellen würden und mir gegebenenfalls bei der Suche nach geeigneten Interviewpartnern helfen könnten.

Ich wäre Ihnen sehr dankbar für Ihre Unterstützung, mit der Sie einen wichtigen Beitrag zum Gelingen meines Forschungsvorhabens leisten würden. Ich würde mich sehr freuen, bald wieder von Ihnen zu hören. Die Details zu einem möglichen Interview könnten wir dann genauer besprechen.

Mit freundlichen Grüßen,

Cora Ziegenbalg

V Beispiel: Einverständniserklärung auf Deutsch¹⁴⁷

Einverständniserklärung

Ich erkläre mich hiermit einverstanden, dass das am 05. Juni 2007 mit Cora Ziegenbalg geführte Interview auf Tonband aufgenommen werden kann und für die Dissertation “Präferenzwandel in internationalen Organisationen“ von Cora Ziegenbalg verschriftlicht werden darf.

Darüber hinaus gebe ich mein Einverständnis, dass kleine Auszüge des Interviews in schriftlicher Form für Publikationen verwendet werden dürfen. Mir wurde zugesichert, dass alle persönlichen Daten, die Rückschlüsse auf meine Person zulassen, gelöscht oder anonymisiert werden.

Der Widerruf meiner Einverständniserklärung ist jederzeit möglich.

Ort, Datum, Unterschrift

¹⁴⁷ Die Vorlage der Einverständniserklärung ist in Anlehnung an Kruse (2007) entstanden.

VI: Zusammenstellung der wichtigsten GAT-Transkriptionskonventionen¹⁴⁸

Basistranskript

Sequenzielle Struktur/Verlaufsstruktur

[]	Überlappungen und Simultansprechen
[]	
=	schneller, unmittelbarer Anschluß neuer Turns oder Einheiten

Pausen

(.)	Mikropause
(-), (--), (---)	kurze, mittlere, längere Pausen von ca. 0.25 - 0.75 Sek.; bis ca. 1 Sek.
(2.0)	geschätzte Pause, bei mehr als ca. 1 Sek. Dauer
(2.85)	gemessene Pause (Angabe mit zwei Stellen hinter dem Punkt)

Sonstige segmentale Konventionen

und=äh	Verschleifungen innerhalb von Einheiten
:, ::, :::	Dehnung, Längung, je nach Dauer
äh, öh, etc.	Verzögerungssignale, sog. "gefüllte Pausen"
'	Abbruch durch Glottalverschluss

Lachen

so(h)o	Lachpartikeln beim Reden
haha hehe hihi	silbisches Lachen
((lacht))	Beschreibung des Lachens

Rezeptionssignale

hm,ja,nein,nee	einsilbige Signale
----------------	--------------------

¹⁴⁸ Aus Selting et al. (1998) und Kruse (2007).

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

hm=hm,ja=a,	zweisilbige Signale
nei=ein, nee=e	
'hm'hm	mit Glottalverschlüssen, meistens verneinend

Akzentuierung

akZENT	Primär- bzw. Hauptakzent
ak!ZENT!	extra starker Akzent
	Tonhöhenbewegung am Einheitenende
?	hoch steigend
,	mittel steigend
-	gleichbleibend
;	mittel fallend
.	tief fallend

Sonstige Konventionen

((hustet))	para- und außersprachliche Handlungen u. Ereignisse
<<hustend>>	sprachbegleitende para- und außersprachliche Handlungen und Ereignisse mit Reichweite
<<erstaunt>>	interpretierende Kommentare mit Reichweite
()	unverständliche Passage je nach Länge
(?solche?)	vermuteter Wortlaut
al(s)o	vermuteter Laut oder Silbe
(solche/welche)	mögliche Alternativen
((...))	Auslassung im Transkript

VII Beispiel: Auszüge aus den transkribierten Interviews¹⁴⁹

I = Interviewerin

P = Interviewpartner

VIIa) Interview mit ehemaligem Mitarbeiter der Generaldirektion Umwelt in 2007

(...) I: ahm: did it also play a role that there was change of commissioner from [oh we had a great commissioner]. from bjerregard to mrs.wallström?

P: you know it STARTED with mrs. bjerregard. SHE endorsed the idea of a green paper. ahm: mrs. wallström was the KEY commissioner because SHE: we persuaded, we had to explain EVERYthing to her. and she SHE agreed with us. and from the moment she agreed, she supported us very effectively. she was a natural (.) politician who (.) i think gave us great addition at a CRUCIAL time. and quite honestly about the time mr. dimas came it was already there. it was already done. so: it was about wallström. SHE was a very effective commissioner. she was only one of TWO: who were reappointed (.) for a second term. verheugen and wallström were the ONLY two. THAT is a testimony to HER success. (.) and ah: she she is: she had a very GOOD team around her. her head of cabinet was a real environment specialist from sweden. she had people under her who worked in as effective way as anybody ELSE. so it was this combination of factors which counts for the success. but above all it has to be a good concept, a good idea. the concept about an idea. as effectively. in a way a good idea sells itself and ah: thats what we had. and we tried to built a network of people who supported the concept BOTH in academia AND business AND ngos. AND in europe AND in america because we used the so2 trading experience, KEY people like brian mcclen in the EPA. very effective spokesman. he's done it, HE has shown it can happen- it can be done well. (...)

¹⁴⁹ Da den Interviewpartnern Anonymität zugesichert wurde und zudem die Rechte für die Veröffentlichung der Interviews nur bei einzelnen Auszügen liegt, wird hier stellvertretend für alle Interviews ein Ausschnitt aus einem englischen Interview sowie einem deutschen Interview mit jeweils einem ehemaligen Mitarbeiter der Generaldirektion Umwelt veröffentlicht.

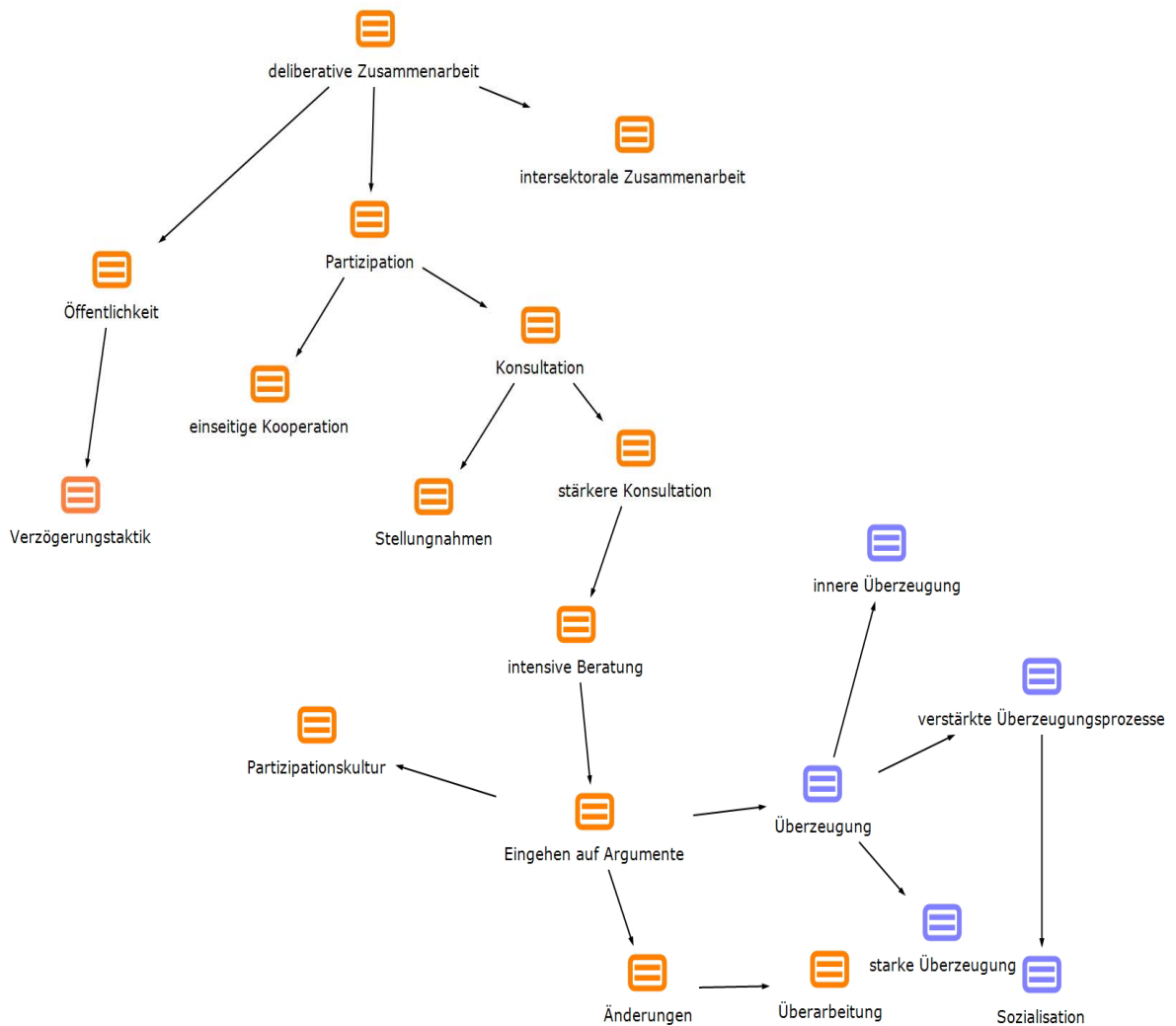
VIIb) Interview mit ehemaligem Mitarbeiter der Generaldirektion Umwelt in 2007

(...) I: das heißt sie: haben dann einfach die ausgearbeiteten vorschläge vorgelegt bekommen?

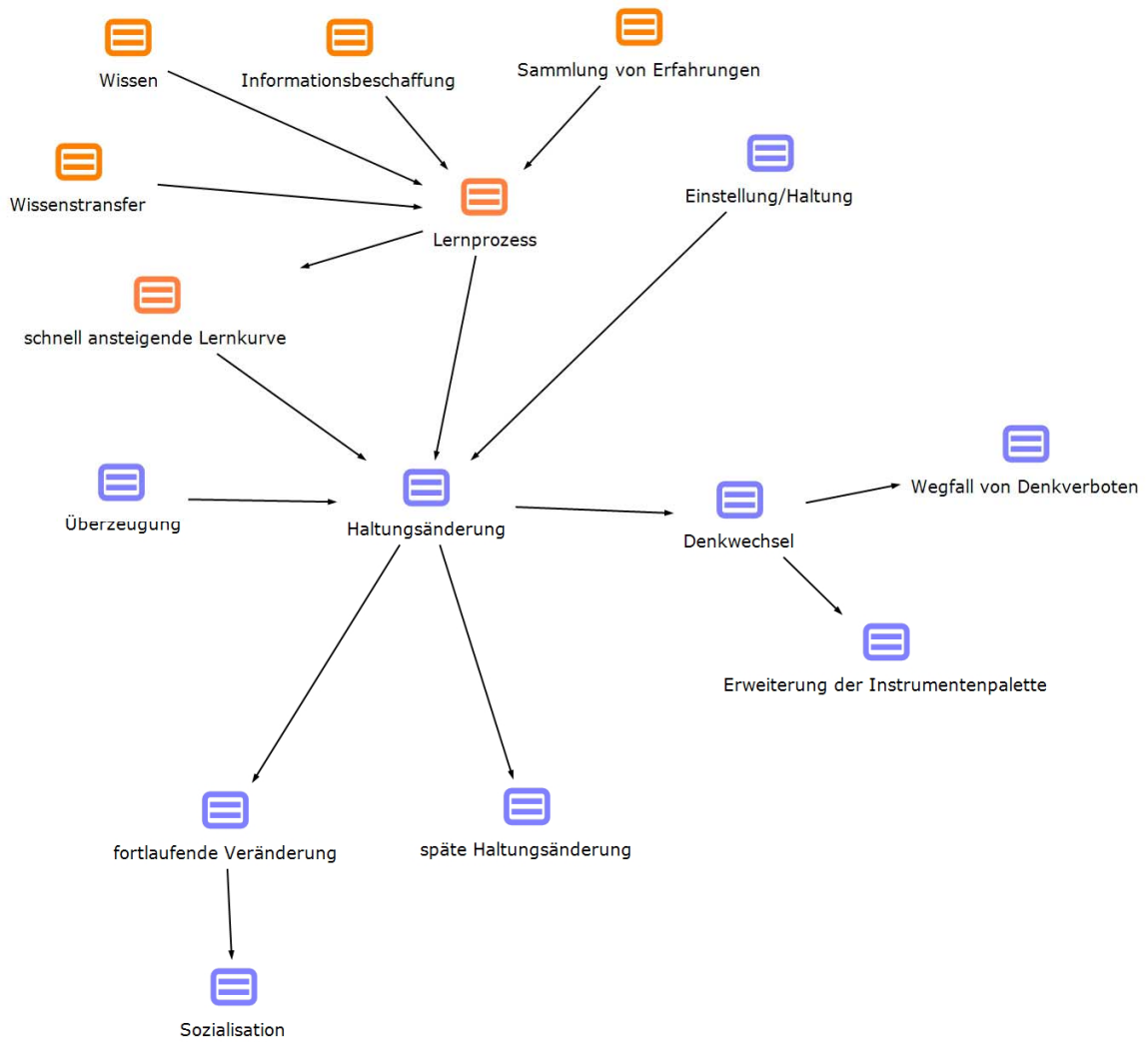
P: richtig, es ist ja SO, ich mein die rolle des kabinetts ist ja: (.) ich mein die generaldirektion macht die vorschläge. und das kabinet (.) bekommt das dann vorgelegt und dann sieht man, ja macht das- hat das hand und FUSS: und wie sieht das politisch AUS? sind wirklich alle arbeiten geleistet worden, die wünschenswert sind:? da heißt es geht durchaus auch hin und her, entWÜRFE gehen hin und her (.) und DANN irgendwann: sagt das kabinet und die komissarin eben, ja DAhinter stellen wir uns und dann muss es eben verhandelt werden. dann muss erst mal eine interservice consultation (.) in gang gesetzt werden auf der ebene der dienststellen und DANN die strittigen punkte: werden natürlich auf der ebene der kabinette noch mal verhandelt. ähm: und naTÜRLICH in SO einem (1) ja auch TECHNISCH schwierigen bereich wie dem emissionshandel MUSSTEN wir uns natürlich auf die generaldirektion verlassen. ich war ja nicht nur für klimaschutz zuständig sondern für viele andere themen auch. das heißt wir MUSSTEN uns immer auf die generaldirektion verlassen und: (.) wir: KONNTEN es auch, weil eben in der generaldirektion das TEAM: peter vis, jos delbeke, matti vainio und wer auch immer noch (.) daran beteiligt war ein GANZ hervorragendes team, also das war wirklich (.) mit die BESTEN leute in der generaldirektion. also dass wir auch ein= einfach hohes VERTRAUEN hatten in dieses team. natürlich (.) gibt es dann immer wieder punkte, wo ne politische bewertung reinkommt oder wo taktische fragen reinkommen ähm: wo dann das kabinet sagt, gut: hier machen wir es jetzt anders. aber: (.) also was=was die SACHLICHE vorarbeit angeht haben wir uns wirklich generaldirektion verlassen und ich hab dann auch nicht versucht: irgendwelche anderen kontakte zu nutzen um das irgendwie: zu: oder um da ne ZWEITE meinung einzuholen, da=das war eigentlich NIE notwendig.(...)

VIII Beispiel: weitere Codesysteme für die Interviewanalyse in einer Baumstruktur mit Hilfe von MAXQDA 2007 (eigene Darstellung)

VIIIb) deliberative Zusammenarbeit



VIIIc) Lernprozess



IX: Auflistung des Codesystems

- graduelle Steigerung
- pragmatisches Handeln
- Immoralität
- Pionierarbeit
- Innovation
 - aus einer anderen Welt
- Einstellung/Haltung
 - Wegfall von Denkverböten
 - Haltungsänderung
 - fortlaufende Veränderung
 - Denkwechsel
 - späte Haltungsänderung
 - Erweiterung der Instrumentenpalette
- Gegner
 - Heuchelei
 - Ablehnung
 - Paradox in der Logik der Ablehnung
 - Missverständnis
 - Uneinigkeit
 - Unwissenheit
 - Unsicherheit
 - Skepsis
 - Gleichgültigkeit
 - ablehnendes Verhalten
 - uneffektives Instrument
 - ❖ fehlerhafte Konzeption
 - keine Einigung
 - Enttäuschung
 - Zustimmung
 - Mittelweg

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

- geteilte Positionen
 - Unterstützung
 - Befürworter
 - Forschung
 - unterschiedliche Gründe
 - keine Alternativen
- interne Differenzen
- Gegenargumente
 - Opposition gegen grüne Politik
 - viele Forderungen
 - Bevorzugung eines Instruments/Ansatzes
 - Hot Air
- alternative Mechanismen
 - Ausweitung auf andere Bereiche
 - Vereinbarungen
 - nationale Steuerung
 - Koordination und Standards
- Scheitern anderer Lösungswege
- persönlicher Hintergrund
- persönliche Gründe
- Gute Zusammenarbeit mit anderen DGs
 - Involvierung über den gesamten Prozess
 - Beratung
 - Austausch
 - frühes Einbeziehen anderer DGs
 - Mitarbeit
 - Informationsbeschaffung
 - Einflussnahme
 - involvierte DGs
 - gute Zusammenarbeit zwischen K u. DG
 - Aufgabenteilung
 - Annäherung (kognitiv) an andere DGs

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

- Steigerung der Zusammenarbeit
- Teamarbeit
 - interne Beratung
 - Vertrauen
 - Delegation
- NGO lobbying
 - Personalmangel
 - Verhandlungspartner
 - Umweltrichtung
 - Aufbau von Expertise
 - Wissensmangel
 - ❖ häufiger Personalwechsel
- Industrie lobbying
 - starkes Industrielobbying
- Trigger
 - Rat Proposals
 - Kyoto-Protokoll
 - Vorreitersystem
 - Bushs Rückzug
 - Personalwechsel
 - ❖ Wechsel der Führungsebene
 - ❖ häufiger Personalwechsel
 - ❖ Personalaufstockung
- internationale Ebene
 - Überraschungseffekt
 - Selbstläufereffekt
 - Überrumpelung
 - Unterschätzung
 - Argumentationsfälle
 - Ideenwandel
- moralisches Argument
 - Umwelteffektivität

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

- Verantwortung
 - Umweltschutz
 - Argumentieren
- Umweltintegrität
- Idee der Transparenz
- Ideenwandel
- Haltungswandel
- ökologische Argumente
 - Einbeziehung aller Verschmutzer
 - Intragenerationsverantwortung
 - internationale Verantwortung
 - Supplementarität
 - domestic action
 - Vorsorgeprinzip
 - nachhaltige Entwicklung
 - Intergenerationsverantwortung
 - Umweltintegrität
- ökonomisches Argument
 - New Economy
 - Freihandelskonsens
 - Veränderung der Weltbilder
 - marktwirtschaftliche Logik
 - Verbindung Ökologie/Ökonomie
 - ökonomische Prinzipien
 - logisches Argument
 - Effizienz
 - Komplexität
- Effektivität
 - Durchführbarkeit des Instruments
 - Geeignetheit des Instruments
 - globales Instrument
 - Kosteneffektivität

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

- Wachstum als pol. Ziel
- Flexibilität
- Einigung
- Hüterin der Verträge
- Öffentlichkeit
- Konsensfindung
- rationales Argument
 - Qualität
 - Verhandeln
 - Verhandeln als Kampf
 - schwierige Verhandlungen
 - Vorzeigeobjekt
- enge Zusammenarbeit mit Stakeholdern
 - hohe Kontinuität
 - mittlere Zusammenarbeit mit Stakeholdern
- Veränderung der Arbeitsstrukturen
 - verschiedene Systeme
 - Umorganisation
 - Einführung eines Programms
 - formelle Strukturen
 - Inflexibilität
 - starre Strukturen
 - hoher Grad an flexiblen Strukturen
 - flexiblere Arbeitsstrukturen
 - größere Offenheit
 - stärkere Einbeziehung betreffender Akteure
 - starke Einbeziehung betr. Akteure
 - Zunahme an Ressourcen
 - Veränderung der Abteilungen
- Veränderung der Arbeitsstrukturen/kleine Gruppe
- Konsultation
 - Verarbeitung der Meinungen

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

- Beobachtung
- formale Konsultation
 - Konsultation der anderen DGs
 - Committees
 - Verzögerungstaktik
- Diskussion
 - intensive Diskussion
- konsensorientiertes Arbeiten
 - konstruktive Zusammenarbeit
 - einseitige Kooperation
 - Änderungen
 - hoher Konsens
- Überarbeitung
- deliberative Zusammenarbeit
 - Öffentlichkeit
 - Eingehen auf Argumente
 - Partizipation
 - ❖ Stellungnahmen
 - ❖ intensive Beratung
 - meetings
 - formale meetings
 - informelle meetings
 - ❖ informelle Konsultation
 - ❖ geringe Partizipation in Politikformulierung
 - ❖ Partizipationskultur
- mittlere Zusammenarbeit mit anderen DGs
- geringe Zusammenarbeit mit anderen DGs
 - schwierige Zusammenarbeit
 - Umweltschutz niedriger Stellenwert
 - keine gemeinsame Entwicklung
 - Blockade
 - unter Druck setzen

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

- starke Politikunternehmerschaft
 - Steigerung der Politikunternehmerschaft
 - Risiko
 - Vorbereitungsmacht
 - Priorität
 - Politikunternehmerschaft auf verschiedenen Ebenen
 - Reaktion
 - Personalrekrutierung
 - Weitblick/Übersicht
 - brainstorming
 - starke interne Position
 - agenda setting
 - Politikunternehmer auf verschiedenen Ebenen
 - Steuerung des Prozesses
 - Schnelligkeit
 - Stakeholderbeziehung
 - ❖ enge Stakeholderbeziehung
 - Autonomie
 - intensives Arbeiten
 - Kompetenz
 - ❖ hohe Kompetenz
 - ❖ qualitative Arbeit
 - externes Team
 - unternehmerisches Denken
- strategisches Handeln
 - Druck
 - Steigerung des strategischen Handelns
 - Kompetenzmaximierung
 - Drohung
 - Isolation
 - Verzögerungen
 - framing

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

- Leadership
- Eigeninteressen
- Push
- Bildung von Allianzen
 - frühe Zusammenarbeit
 - Durchführung von Analysen
- networking
- starker Push
- Ausnutzung von Vorteilen
- Kompetenzerweiterung
 - schwache Politikunternehmenschaft
 - schwache Position
- Wissen
 - Wissensmangel
 - Wissenschaftlichkeit
 - Wissensvorsprung
- Lernprozess
 - schnell ansteigende Lernkurve
 - Informationsbeschaffung
 - Erklären
 - Sammlung von Erfahrungen
 - Wissenstransfer
- Zeitdruck
- Schutz des Binnenmarkts
- Entscheidungsprozess
 - Ausgangspunkt Verwaltungskultur
 - schwierig, zu überzeugen
 - grüne Position
 - Verankerung von ökonomischen Ideen
 - Identifikation mit Gesamtposition
 - kognitive Verwaltungskultur
 - Sozialisierung in alter Kultur

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

- langer Entscheidungsprozess
- Überzeugung
 - innere Überzeugung
 - Rhetorisches Argumentieren
 - rhetorisches Nachgeben
 - starke Überzeugung
 - verstärkte Überzeugungsprozesse
 - Sozialisation
 - Kultur der Konsultation
 - ❖ Legitimität
 - ❖ Verankerung der Konsultation
 - ❖ Konsultation als Wert
 - ❖ Konsultation als Prinzip
 - ❖ Wissensvermittlung
 - Konsultation
 - stärkere Konsultation
 - ❖ intersektorale Zusammenarbeit
- Prinzipien
- Fairness
- Debatte
- Harmonisierung
 - Wachstum
 - Diskriminierung
 - Wettbewerb
 - Wettbewerbsverzerrung
- Angst vor Machteinfluss
- mixed competence
- Angst vor Abschreckung
- Vorsichtigkeit

X Beispiel: codierte Textstellen in MAXQDA 2007

1.

Text: interview_30thMarch2007

Gewicht: 0

Position: 15 - 15

Code: Gegner\Zustimmung\Unterstützung

and from the moment she agreed, she supported us very effectively

Text: interview_30thMarch2007

Gewicht: 0

Position: 8 - 8

Code: Innovation

it was- we WERE in the days of HAVING an idea that people didn't like.

Text: interview_30thMarch2007

Gewicht: 0

Position: 8 - 8

Code: Einstellung/Haltung\Denkwechsel

we (.) persuaded so many people (.) enough people to: change their minds.

2.

Text: Interview_5thJune2007

Gewicht: 0

Position: 20 - 20

Code: Pionierarbeit

und es war klar:, dass wir hier wirklich NEULand betreten und das heißt das wir schrittweise vorangehen müssen.

Text: Interview_5thJune2007

Gewicht: 0

Position: 50 - 50

Code: Gegner

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

wir hatten- für UNS war natürlich ein SCHWIERIGER ein schwieriges gegenüber war
das äh: der kommissar für unternehmensfragen und seine generaldirektion.

XI: Der Inhalt der Emissionshandelsrichtlinie

Am 23. Oktober 2010 veröffentlichte die Europäische Kommission Vorschlag für eine „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates“. Dieser Vorschlag ergab sich aus der Notwendigkeit, dass die Europäische Union ihre Treibhausgasemissionen kostenwirksam verringern und ihren Verpflichtungen aus dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) und dem Kyoto-Protokoll nachkommen musste.

Zentrales Konzept dieses Vorschlags ist, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen nationaler Zuteilungspläne Genehmigungen für Treibhausgase erteilen, die mit der Verpflichtung verbunden sind, Berechtigungen in Höhe der tatsächlichen Emissionen zu besitzen sowie eine angemessene Überwachung der Emissionen und eine entsprechende Berichterstattung einzuführen (Artikel 9 COM (2001)581). Weitere zentrale Eckpunkte sind:

- 1) Berechtigungen können zwischen Unternehmen gehandelt werden
- 2) Jedes Jahr müssen die teilnehmenden Unternehmen diejenige Anzahl von Berechtigungen vorlegen, die ihren tatsächlichen Emissionen entsprechen (Artikel 16 COM (2001)581).
- 3) Verfügen sie nicht über genügend Berechtigungen, werden ihnen Sanktionen auferlegt durch die Mitgliedstaaten auferlegt (Artikel 16 COM (2001)581).

Der Zeitraum von 2005 bis 2007 wurde als Vorbereitungsphase für das internationale Emissionshandelssystem im Rahmen des Kyoto Protokolls angelegt. So wurden für diesen Zeitraum die Berechtigungen kostenlos zugeteilt. Ab 2008 war laut Vorschlag der Kommission vorgesehen, dass der Austausch von Berechtigungen zwischen Anlagen in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten dazu führen würde, die Gesamtmenge der Emissionen in Tonnen, die den Mitgliedstaaten im Vorschlag für eine Entscheidung über die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls zugestanden wurden, entsprechend anzupassen.

Präferenzwandel in komplexen supranationalen Organisationen

Unter die in dieser Richtlinie vorgeschlagene Gemeinschaftsregelung fallen grundsätzlich Emissionen aller vom Kyoto-Protokoll abgedeckten Treibhausgase. Von 2005 bis 2007 werden jedoch nur Kohlendioxidemissionen aus in der Richtlinie aufgeführten Tätigkeiten einbezogen. Vorgesehen war, dass der Emissionshandel in der Europäischen Gemeinschaft 2005 beginnen sollte. Die Regelung sollte zunächst bis zum 31. Dezember 2007 gelten. Nach diesem Datum begann ein neuer Mehrjahreszeitraum, der mit dem Verpflichtungszeitraum des Kyoto- Protokolls zusammenfällt (2008-2012) (COM (2001)581: 11f.).