

Die Anerkennung der Europäischen Union in internationalen Kooperationsprojekten

von Marc Mühleck



University
of Bamberg
Press

25 Schriften aus der Fakultät Sozial- und
Wirtschaftswissenschaften der
Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Schriften aus der Fakultät Sozial- und
Wirtschaftswissenschaften der
Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Band 25



University
of Bamberg
Press

2016

Die Anerkennung der Europäischen Union in internationalen Kooperationsprojekten

von Marc Mühleck



Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Informationen sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Diese Arbeit hat der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität Bamberg als Dissertation vorgelegen.

1. Gutachter: Prof. Dr. Thomas Gehring

2. Gutachterin: Prof. Dr. Monika Heupel

Tag der mündlichen Prüfung: 06. Juli 2016

Dieses Werk ist als freie Onlineversion über den Hochschulschriften-Server (OPUS; <http://www.opus-bayern.de/uni-bamberg/>) der Universitätsbibliothek Bamberg erreichbar. Kopien und Ausdrücke dürfen nur zum privaten und sonstigen eigenen Gebrauch angefertigt werden.

Herstellung und Druck: docupoint, Magdeburg

Umschlaggestaltung: University of Bamberg Press, Anna Hitthaler

© University of Bamberg Press, Bamberg, 2016

<http://www.uni-bamberg.de/ubp/>

ISSN: 1867-6197

ISBN: 978-3-86309-427-0 (Druckausgabe)

eISBN: 978-3-86309-428-7 (Online-Ausgabe)

URN: urn:nbn:de:bvb:473-opus4-472121

Danksagung

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommer 2016 von der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften der Otto-Friedrich-Universität Bamberg als Dissertation angenommen.

Ohne die Unterstützung durch Prof. Dr. Thomas Gehring wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. Seine Ermutigung, mein Dissertationsprojekt trotz externer Vollzeit-Arbeitsstelle und Familiengründung abzuschließen, war entscheidend für den Erfolg. Prof. Gehring, ich danke Ihnen für die jahrelange Betreuung.

Prof. Dr. Monika Heupel und Prof. Dr. Thomas Rixen gilt als Mitgliedern meines Gutachterteams ebenso mein großer Dank.

Die ersten Jahre dieser Forschungsarbeit wurden durch das DFG-Graduiertenkolleg „Märkte und Sozialräume in Europa“ und das damit verbundene Stipendium ermöglicht. Ich danke der DFG für die Finanzierung.

Mein größter Dank gilt meiner Frau, die meine nebenberufliche Forschungstätigkeit über die Jahre unterstützte und mir jederzeit den nötigen Freiraum ermöglichte. Ebenso danke ich meinem Vater, der mich durch beständiges Interesse an meinem Projekt motivierte.

Bamberg, im Juli 2016

Marc Mühleck

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
Abbildungsverzeichnis	14
Tabellenverzeichnis	14
Kapitel 1 - Einführung	15
1.1. Empirischer Ausgangspunkt	16
1.2. Theoretischer Ausgangspunkt	18
1.3. Fragestellung und Ziele der Arbeit	20
1.4. Design und Vorgehensweise	22
1.5. Wesentliche Ergebnisse	25
Kapitel 2: Stand der Forschung	29
2.1. EU-spezifische Ansätze	31
2.1.1. Sjöstedt und Bretherton / Vogler	32
2.1.2. „Actor capacity“	34
2.2. Allgemeinere politikwissenschaftliche Ansätze	42
2.2.1. Die politikwissenschaftliche Sicht auf IGO	43
2.2.2. Frühe politikwissenschaftliche Ansätze und Großtheorien	48
2.2.3. Prinzipal-Agenten-Ansatz	52
2.2.4. Bürokratietheorie	53
2.3. Ergebnis	55

Kapitel 3: Theoretischer Ansatz	57
3.1. Entwicklung des theoretischen Rahmens	57
3.1.1. Anerkennung: Ableitung der Vorgehensweise	60
3.1.2. Die Relevanz der EU für ein Kooperationsprojekt	61
3.1.3. Ressourcen: Colemans korporativer Akteur	64
3.1.4. Autonomes Handeln	72
3.1.5. Zusammenfassung der Variablen	77
3.2. Hypothese und Operationalisierung	78
3.2.1. Hypothese	79
3.2.2. Formelle Anerkennung	83
3.2.3. Operationalisierung: Messung und Datenerhebung	84
3.3. Fälle	90
3.3.1. FAO	92
3.3.2. LRTAP	97
Kapitel 4: Die Anerkennung der EU in der FAO - Fischerei	100
4.2. Die Handlungsfähigkeit der EU im Fischereibereich	104
4.2.1. Ressourcen	105
4.2.1.1. Bestanderhaltung und Bewirtschaftung	106
4.2.1.2. Strukturpolitik	111
4.2.1.3. Gemeinsame Marktorganisation	112
4.2.1.4. Fischereiabkommen mit Dritten	114
4.2.2. Autonomie	117
4.2.3. Zwischenergebnis: Relevanz für Fischereikooperation	121
4.3. Die Anerkennung der EU in den FAO-Fischereiregimen	126
4.3.1. Die Anerkennung in den Fischerei-Subregimen	126
4.3.2. Zur formellen Mitgliedschaft	137
4.4. Ergebnis	143

Kapitel 5: Die Anerkennung der EU in der FAO – Agrarpolitik / Entwicklungshilfe	145
5.1. Die Anerkennung der EU in der FAO - Agrarbereich	146
5.1.1. Handlungsfähigkeit der EU im Agrar- und Agrarhandelsbereich	152
5.1.1.1. Primärrecht	153
5.1.1.2. Autonomie	160
5.1.2. Relevanz und Anerkennung der EU in den Agrar-Subregimen	163
5.1.2.1. Internationale Reiskommission	164
5.1.2.2. Internationale Pflanzenschutzkonvention	166
5.1.2.3. Kommission zur Kontrolle der Maul- und Klauenseuche	171
5.1.2.4. Internationale Pappelkommission	173
5.1.2.5. Codex Alimentarius	174
5.1.2.6. Vertrag zu pflanzengenetischen Ressourcen	177
5.1.3. Zwischenergebnis	181
5.2. Die Anerkennung der EU in der FAO - Entwicklungshilfe	183
5.2.1. Ressourcen der EU im Entwicklungshilfereich	183
5.2.2. Autonomie und Relevanz der EU im Entwicklungshilfereich	186
5.2.3. Die Anerkennung der EU im Entwicklungshilfereich	188
5.3. Ergebnis	191
Kapitel 6: Die Anerkennung der EU in den LRTAP-Konventionsverhandlungen	193
6.1. Kooperationsziele und politische Rahmenbedingungen	194
6.2. Die Handlungsfähigkeit der EU	197
6.2.1. Primärrecht und Autonomie	198
6.2.2. Sekundärrecht	201
6.2.3. Zwischenfazit: Relevanz der EU in der Umweltpolitik	205

6.3. Die Anerkennung der EU bei den CLRTAP-Verhandlungen	206
6.4. Beitrittsdiskussion und Mitgliedschaft als Indikatoren für Anerkennung?	214
6.5. Ergebnis	219
Kapitel 7: Die Anerkennung der EU in den LRTAP-Protokollverhandlungen	220
7.1. Die LRTAP-Protokolle	221
7.2. Die Handlungsfähigkeit der EU im Überblick	225
7.3. Die Anerkennung der EU in den LRTAP-Protokollverhandlungen	231
7.3.1. Das Protokoll zur Finanzierung von EMEP von 1984	231
7.3.2. Das erste Schwefeldioxidprotokoll von 1985	236
7.3.3. Das Protokoll über Stickoxide von 1988	240
7.3.4. Das Protokoll über flüchtige organische Verbindungen von 1991	244
7.3.5. Das zweite Schwefeldioxidprotokoll von 1994	249
7.3.6. Das Protokoll über Schwermetalle von 1998	254
7.3.7. Das Protokoll über persistente organische Schadstoffe von 1998	256
7.3.8. Das Multi-Schadstoff-Protokoll von 1999	258
7.4. Ergebnis	264
Kapitel 8: Fazit	268
Literaturverzeichnis	275

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP-Staaten	Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
APFIC	Asia-Pacific Fishery Commission
CAFE	Clean Air for Europe
CFP	Common Fisheries Policy
CLRTAP	Convention on Long-range Transboundary Air Pollution
COMECON	Council for Mutual Economic Assistance
CORINAIR	Coordinated Information on the Environment in the EC - AIR
DG	Directorate-General
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft
EC	European Community
ECE	Economic Commission for Europe
ECHO	European Community Humanitarian Office
ECOSOC	Economic and Social Council
ECPS	Environment and Consumer Protection Service
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEC	European Economic Community
EEP	Europäische Entwicklungspolitik
EFF	Europäischer Entwicklungsfonds
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMEP	European Monitoring and Evaluation Programme
ERTA	European Road Transport Agreement
EU	Europäische Union

EuFMD	European Commission for the Control of Foot-and-Mouth Disease
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EurAtom	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FIAT	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
G77	Gruppe der 77
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GFCM	General Fisheries Commission for the Mediterranean
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICES	International Council for the Exploration of the Sea
IGO	International Governmental Organization
IIASA	International Institute for Applied Systems Analysis
IO	Internationale Organisation
IOFC	Indian Ocean Fishery Commission
IOTC	Indian Ocean Tuna Commission
IPC	International Poplar Commission
IPFC	Indo-Pacific Fishery Commission
IPPC	International Plant Protection Convention
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LCP	Large Combustion Plants

LCPD	Large Combustion Plant Directive
LRTAP	Long-range Transboundary Air Pollution
NEC	National Emission Ceilings
NGO	Non-governmental Organization
NOx	Stickstoffoxide
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAK	Polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
POP	Persistente organische Schadstoffe
RAINS	Regional Air pollution Information and Simulation
RECOFI	Regional Commission for Fisheries
REIO	Regional Economic Integration Organisation
SAEP	Senior Advisers of ECE Governments on Environment Problems
DG SANCO	Directorate General for Health and Consumer Protection
SED	Solvent Emissions Directive
SO2	Schwefeldioxid
SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures
TAC	Total Allowable Catch
TBT	Technical Barriers to Trade
UAP	Umweltaktionsprogramm
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	United Nations
UNEP	United Nations Environment Programme
USA	United States of America
VOC	Volatile Organic Compounds
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Internationale Institutionen	44
Abbildung 2: Variablenmodell	80
Abbildung 3: Fallübersicht	92
Abbildung 4: Umweltgesetzgebung der EU 1972 bis 1999	229

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Hypothesenbestätigung	82
Tabelle 2: FAO-Subregime nach Art. 14 FAO-Verfassung	94
Tabelle 3: Fischereiregime in der FAO	103
Tabelle 4: Agrarregime der FAO	147
Tabelle 5: LRTAP-Protokolle	222
Tabelle 6: Zusammenfassung der Ressourcenquellen für Luftqualität 1980-1999	230
Tabelle 7: EU-Beiträge zu den VOC-Protokollverhandlungen	247
Tabelle 8: Beiträge der EU-Mitglieder in den Verhandlungen zu einem zweiten Schwefelprotokoll	252
Tabelle 9: EU-Beiträge in den Protokollverhandlungen von Göteborg	261

Kapitel 1 - Einführung

Vor allem in den letzten zwei Jahrzehnten übernimmt die Europäische Union (EU) im Verhältnis zu ihren eigenen Mitgliedsstaaten eine immer weitreichendere Rolle im internationalen System.¹ Die EU ist dort mittlerweile zu einem starken Akteur avanciert (Abschnitt 1.1), was auch die politikwissenschaftliche Forschung erkannt hat (Abschnitt 1.2). Dritte reagieren darauf zunehmend mit einer Anerkennung der EU als Verhandlungspartner – und wenden sich in vielen Fällen gleichzeitig von den EU-Mitgliedsstaaten ab.

In der vorliegenden Arbeit wird diese Anerkennung als Akteur untersucht und erklärt. Es wird gezeigt, dass bestehende politikwissenschaftliche Ansätze nur unzureichend dafür geeignet sind. Ein eigener theoretischer Rahmen wird entwickelt und genutzt, um die Anerkennung der EU in zwei internationalen Institutionen zu untersuchen. Dabei handelt es sich um das Engagement der Union in der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen („Food and Agriculture Organization of the United Nations“ - FAO) und in dem Regime für grenzüberschreitende Luftverschmutzung („Long Range Transboundary Air Pollution“ - LRTAP).

In beiden Institutionen wird eine Vielzahl untergeordneter Kooperationsprojekte analysiert, etwa Subregime oder Protokollverhandlungen, was insgesamt 24 Fälle für diese Arbeit ergibt.

¹ Die Bezeichnung „Europäische Union“ und dessen Abkürzung „EU“ wird in dieser Arbeit aus Gründen der Einfachheit für alle Phasen der Europäischen Integration verwendet, auch wenn bei der Betrachtung früherer Jahre korrekterweise von „Europäischer Wirtschaftsgemeinschaft“ - EWG - oder „Europäischer Gemeinschaft“ - EG - gesprochen werden müsste.

Der Erkenntnisgewinn der Arbeit liegt zum einen darin, den Ansatz an der Empirie in zahlreichen Fällen zu prüfen und damit einen Beitrag zum Stand der Forschung zu leisten, etwa hinsichtlich der Voraussetzung von Anerkennung und der Bedeutung einer formellen Mitgliedschaft. Zum anderen wird die bislang nicht vollständig erklärte Emanzipation der EU in den beiden Institutionen und in den FAO-Subregimen nachvollziehbar.

1.1. Empirischer Ausgangspunkt

Bedeutsam ist die Anerkennung auf internationaler Ebene vor allem bezüglich der Rolle der EU in internationalen Kooperationsprojekten.² In der WTO beteiligt sich die Union etwa im Hauptverhandlungsgremium zur Doha-Runde und ist wichtigster Ansprechpartner für Drittstaaten (Young 2011). Weiterhin ist sie der primäre europäische Akteur im Streit-schlichtungsmechanismus. In der Konvention zum internationalen Handel mit bedrohten Arten (CITES) werden Empfehlungen der Staatenversammlung direkt an die EU adressiert, außerdem ist die EU ein anerkannter Akteur in den CITES-Gremien (Gehring et al. 2013, S.9). Die EU beteiligt sie auch in Institutionen wie dem Regime zum Schutz vor grenzüberschreitender Luftverschmutzung (LRTAP) oder dem Klimaschutzregime, und führt oftmals für ihre Mitgliedsstaaten ad-hoc Verhandlungen

² Dabei kann die EU durchaus selbst als ein solches Kooperationsprojekt betrachtet werden. Vgl. etwa zur Einordnung der EU als Internationale Regierungsorganisation (IGO) Gehring 2002: Die EU kann durchaus als eine besonders komplexe internationale Organisation betrachtet werden, welche sich insbesondere durch ihren stark ausdifferenzierten Entscheidungsapparat von anderen IGO unterscheidet. Sie erfüllt dabei für ihre Mitglieder unterschiedliche Zwecke, vor allem durch ihre Wirkungsweise als Akteur.

In dieser Arbeit ist die Natur der EU erst einmal irrelevant – es macht in der Vorgehensweise, den Ergebnissen und den Folgerungen nur wenig Unterschied, ob die Union eine „komplexe internationale Organisation“, ein Gebilde „sui generis“, ein „Staatenverbund“ oder etwas Anderes ist.

zum Thema Wirtschaftskooperation, Datenschutz und Freihandel. In diesen Beispielen agiert die Gemeinschaft heute neben oder gar anstelle ihrer Mitgliedstaaten durch eigene Vertreter, etwa Kommission oder Ratsvorsitz.

Damit erhält die EU Einfluss auf zentrale Prozesse der internationalen Politik. Insbesondere gründet die zunehmende Verregelung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen in solchen Kooperationsregimen – größtenteils in der Form von neuen völkerrechtlichen Verträgen (Zürn 2004).

Allerdings können noch immer viele Situationen beobachtet werden, in denen der EU eine solche Anerkennung versagt wird. In Außenpolitik- und Verteidigungsfragen etwa wird die supranationale Ebene noch immer häufig umgangen. Drittstaaten verhandeln dort fast ausschließlich direkt mit EU-Mitgliedstaaten. Besonders deutlich wird das an gescheiterten Anerkennungsinitiativen der Union in der UN-Vollversammlung. Ein ähnliches Beispiel ist der Weltwährungsfonds, in dem der EU sogar ein Beobachterstatus verweigert wird (Wouters/Van Kerckhoven 2013). Auch die Verhandlungen zur Konvention über grenzüberschreitende Luftverschmutzung (CLRTAP) sind hier als negatives Beispiel zu nennen (vgl. Kapitel 6).

Zwischen diesen Extremen liegen viele Kooperationsprojekte, in denen die EU je nach Politikfeld oder auch Kooperationsgegenstand ein anerkannter Akteur ist - oder aber einen solchen Status nicht erreicht hat. Ein Beispiel dafür ist die „Food and Agriculture Organization of the United Nations“ (FAO, Kapitel 4 und 5), die Welternährungsorganisation der UN. Hier sind es in einigen Fällen die Mitgliedsstaaten der Union, welche in den Subregimen die primären Akteure sind. In anderen Fällen hat die Union die Mitgliedsstaaten jedoch völlig als Akteure verdrängt.

Dies kann man auch im Bereich des Umweltschutzes beobachten: Zum einen lässt sich eine generelle Emanzipation der EU in chronologischer

Perspektive identifizieren, zum anderen variiert jedoch die Anerkennung je nach Sachverhalt – und das mitunter sogar innerhalb eines Regimes. Ein gutes Beispiel hierfür ist die spätere Zeit des Übereinkommens über weiträumige, grenzüberschreitende Luftverunreinigung („Convention on Long-range Transboundary Air Pollution“ - LRTAP, vgl. Kapitel 7). In solchen Fällen wird deutlich, dass eine Anerkennung der EU als Kooperationspartner oftmals einer starken Varianz unterliegt.

Ursächlich für eine Anerkennung ist erst einmal nicht der bloße Wunsch der EU, in Kooperationsprojekten mitzuwirken. Angesichts der gleichzeitigen Präsenz der EU-Mitgliedsstaaten in solchen Projekten ist es vielmehr die Entscheidung externer Partner, mit der Union anstelle der EU-Mitglieder zu kooperieren. Es sind diese externen Kooperationspartner, die in der letzten Instanz bestimmen, ob die EU zum Verhandlungspartner avanciert, nicht die Union selbst. Die Anerkennung der EU als Akteur durch Dritte ist oftmals zugleich eine Entscheidung gegen die EU-Mitgliedsstaaten.

Es stellt sich deshalb schon aus empirischer Sicht die Frage, wann die Europäische Union als Kooperationspartner anerkannt wird und wann eben nicht. Ziel sollte sein, die Varianzen in besonders interessanten Fällen grundsätzlich erklären zu können.

1.2. Theoretischer Ausgangspunkt

Das häufige Auftauchen der EU auf der internationalen Bühne, die Mitgliedschaft in Kooperationsprojekten und allgemein gesprochen die immer weiter zunehmende Bedeutung der EU in der internationalen Politik, hat mittlerweile auch die Forschung im Bereich der internationalen Beziehungen erkannt. Seit Ende der 90er Jahre entwickelte sich ein breites Arbeitsfeld. Infolgedessen wurde die EU mehrfach als außenpolitischer Akteur konzipiert und untersucht (vgl. etwa die Bände von Wouters

et al. 2006, Jørgensen 2009 oder Jørgensen et al. 2011). Dabei ist die potentielle Akteursqualität der EU der vorherrschende Stand der Forschung. Sie wird inzwischen als „globale Macht“ (Bretherton/Vogler 2006) oder sogar „Supermacht“ (McCormick 2007) bezeichnet.

Die Ansätze basieren dabei meist auf Indikatorensets (vgl. etwa Jupille/Caporaso 1998, Groenleer/Van Schaik 2005, Bretherton/Vogler 2006, Scheffler 2011).³ Sie postulieren, wann die EU als normativer „actor in its own right“ aufgefasst werden kann und wann dies nicht der Fall ist. Die Autoren bauen zum Teil auf denselben Bausteinen auf und entwickeln Listen mit Kriterien, die die EU erfüllen muss um als Akteur gelten zu können. Eine Modifikation, ein Ausbau oder eine eigene Neuformulierung ist dabei üblich. Diese bisherige Auseinandersetzung mit dem Auftauchen der EU auf internationaler Ebene hat dazu beigetragen, die Rollen der Union in unterschiedlichen Situationen miteinander vergleichbar und greifbar zu machen. Einblicke in die Entscheidungsfindung der untersuchten Institutionen und in die Mitwirkungsweise der EU sind weitere Erfolge der Bemühungen. Vereinfacht ausgedrückt handelt es sich bei solchen Ansätzen um Definitionen des Labels „Akteur“.

Etablierte Ansätze vermeiden jedoch eine Trennung zwischen dem Handeln der Mitgliedstaaten und der Organisation EU. Wann kann auf eine gerechtfertigte Weise davon gesprochen werden, die EU sei im Vergleich zu ihren Mitgliedsstaaten der primäre Akteur? Wann wird ein EU-Handeln besser als eine Aktion einer bloßen Staatenkoalition aufzufassen sein? Einige Ansätze bringen hierfür Kriterien wie Autonomie ins Spiel – was allerdings weitere Fragen mit sich bringt. Hier hat die etablierte Forschung bislang nur wenige oder bestenfalls unpräzise Antworten.

³ Eine Ausnahme stellt etwa Sjöstedt dar (1977). Auch Schneider und Kenis (1987) gehen einen stark theoretisch-fundierten Weg. Siehe Kapitel 2.

Genau das ist für diese Forschungsarbeit problematisch: Aufgrund der mangelnden Unterscheidung zwischen den Ebenen existiert meist auch kein Konzept für die Anerkennung von einer der beiden Repräsentationsebenen. Eine Anerkennung der EU wird nicht als abhängige Variable konzipiert. Wann wenden sich Dritte an die Union, wann an die Mitgliedsstaaten?

Und letztlich fehlt oft ein allgemeineres theoretisches Konzept, das die Checklisten „unterfüttert“. Es ist unbefriedigend, die gewählten Indikatoren nicht auf eine ausformulierte Theorie zurückzuführen zu können. In einigen Fällen kann die Kritik angebracht werden, die gewählten oder auch nicht berücksichtigten Merkmale für das Zugestehen des Akteursstatus gründeten auf willkürlichen Festlegungen. Zusammenhänge der einzelnen Merkmale werden entweder übergangen oder unzureichend behandelt. Eine Übertragbarkeit auf andere Fälle ist aufgrund der EU-Zentrierung schon konzeptionell schwierig.

Aus theoretischer Perspektive ist daher folgendes festzustellen: Weitestgehend unklar bleibt in der politikwissenschaftlichen Forschung, wann und warum die EU im internationalen System als selbst handlungsfähig angesehen wird und von Dritten als Kooperationspartner anerkannt wird.

1.3. Fragestellung und Ziele der Arbeit

Es mangelt an einem Ansatz, der die Anerkennung der EU in Kooperationsprojekten im Vergleich zu ihren Mitgliedstaaten hinsichtlich der kausalen Ursachen erklären kann. Denn nur dann lassen sich die Hintergründe der variierenden Beteiligung der EU in Regimen und Organisationen beleuchten. Ein solcher Ansatz kann auch die theoretische Lücke hinsichtlich des Anerkennungskonzeptes in den internationalen Beziehungen bearbeiten.

Anders - und vereinfachend – formuliert, stellt sich die Frage, wann und warum die EU in einem internationalen Kooperationsprojekt als Partner anerkannt wird. Diese praktische Anerkennung ist die abhängige Variable der Arbeit.

Es ist davon auszugehen, dass heutzutage multilaterale Verhandlungen in Kooperationsprojekten die zentrale Form der internationalen Kooperation darstellen. Sichtbar wird Anerkennung durch die empirische Beobachtung der Verhandlungssitzungen in einem Kooperationsprojekt. Der erste Indikator ist die zusätzliche substantielle Beteiligung der EU im Vergleich zu ihren eigenen Mitgliedstaaten, gemessen am Verhalten der Union und der übrigen Beteiligten vor, während und nach den Sitzungen. Wird beispielsweise die EU nachträglich oder zusätzlich zu den eigenen Mitgliedsstaaten in das Projekt integriert und auch praktisch involviert, ist das erklärungsbedürftig. Der Extremfall wäre die komplette Ablösung der EU-Mitglieder durch die Union, was noch mehr Fragen aufwirft.

Anerkennung folgt dabei nicht unbedingt aus einem formellen Beitritt oder einer bloßen Präsenz. Um genau zu sein, sind die Zusammenhänge von formeller und praktischer Anerkennung noch eher schlecht untersucht – weshalb in dieser Arbeit auch eine entsprechende Nebenhypothese aufgestellt wird (vgl. Gehring et al. 2013 und Abschnitt 3.2.2.).

Ein zweiter Hinweis auf eine Anerkennung ist neben der Beteiligung die nachgeordnete Implementation der Entscheidungen. Ist es die EU, welche das Verhandlungsergebnis umsetzt, so ist dies in der Regel als ein Handeln im Nachgang des Kooperationsprojekts zu verstehen und ebenfalls Zeichen einer substantiellen Rolle im Projekt und einer Zuweisung des Umsetzungsauftrags. Allerdings muss hier eine genaue Bewertung im Einzelfall erfolgen.

Die Ziele der Arbeit orientieren sich an den beiden oben genannten Ausgangspunkten. Auf theoretischer Ebene muss ein analytischer Rahmen

entstehen und an den empirischen Gegebenheiten auf seine Anwendbarkeit geprüft werden. Dadurch kann ein Beitrag zur actorness-Forschung, und hier insb. zur EU-fokussierenden Diskussion, geleistet werden und ein theoretisch unterfüttertes Konzept zu Anerkennung aufgezeigt werden. Gelingt die Entwicklung eines solchen Ansatzes sowie die Anwendung auf interessante und schwierige Fälle, so geht auch ein empirischer Nutzen einher. Bisher unklare Phänomene der internationalen Beziehungen werden im besten Fall erklärt. Gegebenenfalls könnten Anleitungen und Hinweise destilliert werden, auf welche Weise eine supranationale Ebene eigene Mitgliedsstaaten ablösen kann. Möglichkeiten zum weiteren wissenschaftlichen Fortschritt ergeben sich dann sowohl in der EU-zentrierten Forschung (andere Fälle) wie gegebenenfalls auch im Bereich der Analyse anderer Institutionen (weitere Untersuchungsobjekte, etwa andere Organisationen der Wirtschaftsorganisation).

1.4. Design und Vorgehensweise

Die Annäherung an das Forschungsdesign ergibt gleichzeitig die Vorgehensweise. Hierfür kann sich der Forscher am positivistischen Standardwerk zum wissenschaftlichen Arbeiten „Designing Social Inquiry“ von King, Keohane und Verba (1994) orientieren, wenngleich die dort empfohlene Vorgehensweise aufgrund der Ausrichtung der Autoren an quantitativen Methoden einige daraus resultierende Probleme für ein qualitatives Design übersehen mag und nicht als „einzig wahres“ Designkonzept gelten sollte.⁴

⁴ Vgl. zusammenfassend etwa McKeown 1999. Vgl. insbesondere die dortige Darstellung von heute noch immer üblichen Forschungsstrategien und deren Vereinbarkeit mit King et al. auf S.175ff.

Ein gutes Forschungsdesign folgt vier Schritten, welche das gesamte Forschungsvorhaben strukturieren. Flick fasst die klassische Vorgehensweise in den Sozialwissenschaften treffend zusammen, das Zitat korrespondiert mit King et al.:

„Der Wissenschaftler konstruiert vor Eintritt in das zu untersuchende Feld „am Schreibtisch“ ein Modell der vermuteten Bedingungen und Zusammenhänge. Ausgangspunkt sind theoretische Wissensbestände aus der Literatur oder frühere, empirisch belegte Zusammenhänge. Daraus werden Hypothesen abgeleitet, die in operationalisierter Form an empirischen Zusammenhängen überprüft werden. Die konkreten bzw. empirischen „Gegenstände“ der Forschung wie ein bestimmtes Feld oder konkrete Subjekte, an denen Befragungen oder Beobachtungen durchgeführt werden, erhalten den Status des Exemplarischen, an dem vermutete allgemeine Zusammenhänge (in Form der Hypothesen) überprüft werden. Ziel ist die Repräsentativität der gewonnenen Ergebnisse“ (Flick 2007, S.123).

Zunächst wird in einer solchen Arbeit die Forschungsfrage formuliert. Sie sollte einen Beitrag zur bestehenden Forschungsliteratur leisten und ein relevantes Phänomen untersuchen.⁵ In der vorliegenden Arbeit wird die Frage gestellt, wann und warum die EU eine Anerkennung als Kooperationspartner erfährt – und wann dies nicht erfolgt. Die Bedeutung der Arbeit wurde weiter oben bereits skizziert. Sie wird in den beiden folgenden Kapiteln anhand der Lücken der actorness-Forschung und der Diskussion der Fallauswahl ergänzt. Daraus folgt, dass die drei ersten Kapitel

⁵ Ziel einer jeden Untersuchung sollte sein, Rückschlüsse auf die Wirklichkeit zu erlangen. Auf der Basis von Beobachtungen soll die uns umgebende Welt, meist jedoch nur ein Ausschnitt davon, besser verstanden werden können (deskriptiver Rückschluss) - in diesem Fall eben das Phänomen der Anerkennung der EU. Die sozialwissenschaftliche Arbeit ist im Idealfall nomothetisch und zielt auf allgemeine Aussagen, nicht idiographisch den Einzelfall erklärend (Mayntz 2002, S.8).

allesamt die Relevanz der Arbeit verdeutlichen und diese Forschung begründen.

Im zweiten Schritt wird in der Regel der theoretische Ansatz formuliert, denn „no empirical investigation can be successful without theory to guide its choice of questions“ (King/Keohane/Verba 1994, S.29). Das erfolgt in den Kapiteln 2 (Stand der Forschung) und 3 (eigener Ansatz, Hypothese). Der in dieser Arbeit vertretene Anspruch ist dabei nicht, eine völlig neue Welt im Sinne einer Großtheorie zu entwerfen, sondern an den Forschungsstand anzuknüpfen und maximal auf eine „middle range theory“ zu zielen (vgl. Merton 1967). Mit einer solchen „idealen“ Vorgehensweise nach King et al. erhalten aus gutem Grund zunächst die „Theorien und Methoden Priorität gegenüber dem Gegenstand der Forschung“ (Flick 2007).

Auf Basis einer Literaturschau wird zunächst gezeigt, dass bislang verwendete politikwissenschaftliche Ansätze zur Untersuchung von Akteursqualität nicht geeignet sind, um das Phänomen der Anerkennung der EU zu untersuchen. Daher wird der Suchradius nach einem geeigneten Ansatz stetig erweitert: Von der EU-Actorness-Forschung, über allgemeinere politikwissenschaftliche Theorien zu internationalen Regierungsorganisationen (IGO), bis in angrenzende wissenschaftliche Fachgebiete, namentlich die Soziologie. Darauf aufbauend wird der theoretische Ansatz formuliert.

Drittens müssen die Daten erhoben werden. Für selbige gelten dabei wie auch in quantitativen Untersuchungen die Grundprinzipien Validität und Reliabilität. Die Datenerhebung ist Teil der empirischen Kapitel. Um die Qualität der eigenen Untersuchung sicherzustellen, müssen alle verwendeten Quellen genau dargestellt werden. Die damit zu erreichende Reliabilität ist ein wichtiges Kriterium anspruchsvoller Forschung und gilt eben nicht nur für den quantitativen Zweig der Sozialwissenschaften. In

dieser Arbeit wird meist auf der Basis von Primärliteratur, etwa Protokolltexten oder Vertragsunterlagen, sowie leitfaden-gestützten Interviews argumentiert.

Die Nutzung der Daten erfolgt schließlich viertens in solchen Fällen, deren Auswahl gut begründet sein sollte (Kapitel 3.3.).⁶ Im empirischen Teil der Arbeit werden klassische qualitative Fallstudien durchgeführt, welche sich zwei internationalen Kooperationsprojekten zuordnen lassen: Eine Analyse der Regime innerhalb der „Food and Agriculture Organization of the United Nations“ (FAO) und die Untersuchung der Konventions- und Protokollverhandlungen des Regimes zur Bekämpfung grenzüberschreitender Luftverschmutzung („long-range transboundary air pollution“ - LRTAP) ergeben 24 Fälle mit Varianz (Kapitel 4-7). Mit dem Fazit in Kapitel 8 wird die Arbeit beendet.

Die Philosophie aus „Designing Social Inquiry“ leitet den Forscher auf diese Weise durch das eigene Projekt. Die Vorteile einer positivistischen Herangehensweise können auch für diese Arbeit genutzt werden, sofern eines bedacht wird: Wissenschaft ist mehr als Regeln und Methoden.

1.5. Wesentliche Ergebnisse

Die drei in Abschnitt 1.2. beschriebenen Probleme der vorherrschenden politikwissenschaftlichen actorness-Ansätze - das Fehlen einer theoretischen Basis, die mangelnde Unterscheidung zwischen Unions- und mitgliedstaatlichem Handeln sowie das dürftige Konzept von Anerken-

⁶ Für die grundsätzlichen Charakteristika von Fallstudien siehe George/Bennet 2005, Kapitel 3.

nung - werden durch die Konstruktion eines eigenen Ansatzes umgangen. James Colemans korporativer Akteur und sein Modell der Ressourcenzusammenlegung bilden die Basis für die Herangehensweise, einige Autonomieüberlegungen ergänzen das Konzept. Dadurch wird die Relevanz und schließlich Anerkennung der EU für ein Kooperationsprojekt erklärbar. Das erste wesentliche Ergebnis der Arbeit ist die Entwicklung dieses Ansatzes.

Bei Coleman bringen Mitglieder einer Korporation Ressourcen in einen Pool ein und erlauben dem korporativen Akteur den Einsatz derselben. Mit den vergemeinschafteten Ressourcen kann dann die Umwelt - in diesem Fall Verhandlungen in einem Kooperationsprojekt - beeinflusst werden. Ressourcen, die zu einem Kooperationsziel beitragen können, sind das wesentliche Element, welches eine Institution wie die EU benötigt, um auf internationaler Ebene Anerkennung zu entfalten. Das umfasst primär Kompetenzen, jedoch nicht ausschließlich: Ressourcen sind alles, womit ein Akteur seine Umwelt beeinflussen kann.

Coleman geht jedoch nur unzureichend auf die Unterscheidung zwischen den Aktionen und Handlungen eines korporativen Akteurs und derjenigen seiner Mitglieder ein, daher kann hier ein Autonomiekonzept auf der Basis systemtheoretischer Überlegungen den Ansatz ergänzen. Auch bei Coleman ist noch nicht völlig klar, wann die EU selbst einen Beitrag leistet.

Der Schwellenwert für eine eigene Akteursqualität der EU ist erreicht, wenn ein Einfluss von systemimmanenten Strukturen auf den Entscheidungsprozess festgestellt werden kann, der den Organisationsoutput im Vergleich zur Summe der Mitgliedsstaaten verändert. Praktisch betrachtet wird das schon dann der Fall sein, wenn beispielsweise ein eigenes Organ die Entscheidungsfindung beeinflusst, etwa die Europäische Kommission. Sehr deutlich wird Autonomie, sofern eine Mehrheitsentscheidung den Organisationsoutput definiert und damit gegen den Willen ei-

nes Korporationsmitglieds entschieden wird. Erst bei einer Unterscheidbarkeit des Handels werden Dritte mit einer Zuschreibung einer Handlung an die EU reagieren und diese als potentiellen Akteur registrieren. Das ist eine wesentliche Voraussetzung für Anerkennung.

Auf Basis substantieller, verbindlicher und eigener Ressourcen wird die Union dann Relevanz für ein Kooperationsprojekt entwickeln, auf dem „Radar“ der weiteren Kooperationspartner auftauchen und schließlich mit diesen interagieren dürfen. Damit wird eine etablierte soziologische Theorie genutzt, um den Prozess der Entwicklung von Handlungsfähigkeit einer Institution wie der EU erfassbar zu machen. Die Anerkennung wird zur abhängigen Variable am Ende eines Prozesses.

Es wird bereits auf theoretischer Ebene gezeigt, dass eine rein formelle Mitgliedschaft der EU in einem Kooperationsprojekt nicht als Zutrittsberechtigung wirkt und in diesem Sinne auch keine Voraussetzung für praktische Anerkennung ist. Sie ist stattdessen meist die Folge einer bereits erlangten praktischen Anerkennung. Das steht im Gegensatz zu einigen theoretischen Ansätzen der actorness-Forschung.

Auf empirischer Seite werden 24 Fälle untersucht. Das Engagement in allen Subregimen der FAO und der FAO selbst ist anhand des neuen Ansatzes sehr gut erklärbar. So wird klar, dass die EU im Fischereibereich ein durchweg anerkannter Akteur ist, was deutlich auf die Verfügbarkeit von Implementationsrechten, insbesondere Bestandserhaltungsmaßnahmen betreffend, seit der Vollendung des internen Fischereiregimes im Jahr 1983 zurückzuführen ist. Eine Ausnahme sind diejenigen Regime, die nicht das „EG-Meer“ bearbeiten. Im Agrarbereich ist eine wesentlich größere Varianz zu beobachten. Wann immer Regime Handelsimplikationen mit sich bringen, ist eine Anerkennung der EU deutlich nachweisbar.

Ebenso ist die formelle Anerkennung der Union in der FAO-Hauptorganisation im Jahr 1991 direkt auf Fischereikompetenzen zurückzuführen.

Ausgehend von einem Konflikt bei der Thunfischregulierung zeigte sich damals, dass auf eine Mitgliedschaft der Union in der Hauptorganisation nicht mehr verzichtet werden kann. Damit war die formelle Mitgliedschaft kein „Eintrittsticket“ zur FAO, sondern eine Folge der dortigen Anerkennung. Die Union ist auch im Bereich der FAO-Entwicklungshilfe ein anerkannter Akteur, was mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenso Einfluss auf den Prozess der Mitgliedschaft hatte.

Bei CLRTAP wird verdeutlicht, dass die Union aufgrund fehlender interner Handlungsfähigkeit in den Verhandlungen keine Rolle spielte. Ebenso wird deutlich, dass die formelle Mitgliedschaft der Union nur sehr begrenzt ein Zeichen von Anerkennung ist. Ursächlich sind vielmehr politische Umstände, die im Ost-West-Konflikt gründen. Aus Ressourcensicht konnte die EU zwar durchaus die Ergebnisse von CLRTAP implementieren, allerdings blockierten die Mitgliedsstaaten ein gemeinsames Auftreten und die Umsetzung durch die supranationale Ebene.

Dagegen treten umso mehr Anerkennungen der EU als primärer Verhandlungspartner in den Protokollverhandlungen von LRTAP auf, je weiter sich die interne Umweltgesetzgebung im Zeitverlauf entwickelte. Im Gegenzug verloren die EU-Mitgliedsstaaten immer weiter an Einfluss. Auch in dieser Fallgruppe können alle untersuchten Anerkennungen gut anhand der Ressourcenlage erklärt werden. Es wird nachvollziehbar, warum die Anerkennung der EU bei den acht Protokollverhandlungen variierte. In den Anfangsjahren lag dies etwa an fehlenden Ressourcen zur Regulierung der Kraftwerke, welche als Primärquelle der Verschmutzung galten.

Die Grenzen des eigenen Ansatzes liegen in der Erfassung von Drittvariablen, welche eine Anerkennung verhindern können. So wird im Fall der FAO deutlich, dass die Emanzipation trotz einer Relevanz der Fischereiressourcen seit 1983 eine gewisse Zeit in Anspruch nahm. Und bei CLRTAP waren es vor allem die eigenen Mitgliedsstaaten, die trotz einer potentiellen Relevanz einer Anerkennung entgegenstanden. Und natürlich

ist es so, dass die EU eine Anerkennung stets selbst aktiv verfolgen muss, trotz Relevanz für ein Projekt. Das alles ist dem Ansatz jedoch keineswegs widersprüchlich: Die Verfügbarkeit von Ressourcen und von Autonomie, also Handlungsfähigkeit, ist nur eine notwendige, jedoch keineswegs hinreichende Bedingung für Anerkennung. In anderen Worten: Anerkennung folgt stets aus ressourcenbedingter Relevanz. Relevanz führt jedoch nicht immer zur Anerkennung – in der Regel sind dann jedoch Konflikte oder andere Probleme im Regime zu beobachten.

Im nächsten Kapitel folgt als Einstieg in den Theorie-fokussierenden Teil der Arbeit die Beschreibung des aktuellen Forschungsstandes.

Kapitel 2: Stand der Forschung

Wesentliches Ziel der Arbeit ist es, Ursachen für die in der Einführung beschriebene empirisch zu beobachtende Anerkennung der EU als Kooperationspartner in Verhandlungssituationen zu beleuchten - und hier insbesondere den Prozess zu untersuchen, der zu diesem Phänomen führt. Denn wie gezeigt wurde, unterliegt ihre Beteiligung im Verhältnis zu derjenigen der eigenen Mitgliedsstaaten einer starken Varianz. Am Beispiel von Verhandlungen gilt: In einigen Fällen übernimmt die EU selbst und allein die führende Rolle, in andern Fällen bleiben deren Mitgliedsstaaten die primären Akteure und EU-Anerkennung liegt nicht vor. Oftmals variiert die Empirie zwischen diesen Dimensionen – und das mitunter in gleichen Politikfeldern oder gar innerhalb des gleichen Regimes.

Das zentrale Untersuchungsobjekt der Arbeit ist die EU. Das Untersuchungsinteresse ist ihre Anerkennung als eigenständiger Akteur in Kooperationsprojekten, etwa in Regimen, IGO oder themenspezifischen zwischenstaatlichen Verhandlungen.

Um das theoretisch erfassbar zu machen, muss zunächst der Begriff des „Akteurs“ mit Anwendung auf die EU geklärt werden. Wann könnte die EU nach etablierten Ansätzen überhaupt ein Akteur in Verhandlungen sein? Wann verfügt sie über Handlungsfähigkeit?

Dies kann jedoch nur den ersten Schritt darstellen. Denn der Unterschied zwischen einer reinen Fähigkeit, zu handeln – eben jener theoretischen Akteurseigenschaft – und dem tatsächlichen, praktischen Verhandeln mit Dritten, ist das wesentliche Erkenntnisinteresse der Arbeit. Die entscheidende Voraussetzung für eine tatsächliche Interaktion ist die Anerkennung durch Dritte als Verhandlungspartner – denn wie gezeigt wurde, ist die EU nun einmal nicht per se ein anerkannter Akteur, insbesondere wenn ihre eigenen Mitgliedsstaaten mit „am Tisch“ sitzen und Dritte die Wahl haben, wem sie sich zuwenden. Genau das ist im Übrigen noch immer ein wichtiger Unterschied zwischen der Union und Nationalstaaten. Wann also erkennen Beteiligte des internationalen Systems die EU, an Stelle oder zusätzlich zu deren Mitgliedsstaaten, als Kooperationspartner an?

In diesem zweiten Kapitel wird der Stand der Forschung skizziert und darauf geprüft, ob in der einschlägigen politikwissenschaftlichen Literatur theoretische Aussagen zum Untersuchungsinteresse existieren. Ziel ist es, Aussagen zur Akteursqualität und zur Anerkennung der EU in spezialisierten sowie dann auch allgemeineren Ansätzen, insb. der „actor-ness“-Forschung, zu identifizieren und kritisch zu hinterfragen. Es ist wohl davon auszugehen, dass nur Ansätze und Theorien, welche auch ein Akteurskonzept bieten, Anerkennung erfassen – wenn überhaupt.

Wie also fasst die bestehende Forschung eine Akteursqualität und Anerkennung der EU? Welche Kritikpunkte sind beim jeweiligen Ansatz zu nennen und was kann für einen alternativen Ansatz genutzt werden? Dies sind Leitfragen der Literaturschau. Hierzu eines vorweg: Es wird gezeigt, dass die bestehende politikwissenschaftliche Forschung nur wenig

auf die Anerkennung abzielt, sondern sich eher mit Definitionen und Eigenschaften von Akteuren auseinandersetzt. Im dritten Kapitel wird daher ein eigener Ansatz inklusive Hypothesen und Operationalisierung zu Letzterem formuliert – der „Blick über den Tellerrand“ der Politikwissenschaft ist dafür unerlässlich.

In einem ersten Schritt wird die spezialisierte EU-Forschung betrachtet (2.1.). Dabei handelt es sich um theoretische Ansätze, deren Horizont sich auf die Europäische Union und ihre Akteursqualität reduziert. Bei dieser Forschungsrichtung ist die Wahrscheinlichkeit, fündig zu werden, am höchsten - deshalb macht es Sinn, sie zuerst zu behandeln.

Aufgrund gewisser offener Fragen erfolgt dann ein erweiternder Blick auf die allgemeinere IGO-Forschung. Wenngleich zu debattieren ist, ob die EU als eine IGO betrachtet werden kann oder nicht (siehe etwa Gehring 2002), kann die IGO-Forschung dessen ungeachtet interessante Gedanken zur Akteursqualität solcher Institutionen bieten (2.2.).

In einem Fazit werden die Probleme der existierenden Ansätze zusammengefasst (2.3.). Es wird gezeigt, dass die Entwicklung eines eigenen theoretischen Rahmens und ein nochmals erweiternder Blick auf soziologische Herangehensweisen nötig sind - was dann in Kapitel 3 aufgegriffen wird. Im Grunde wird mit dieser Vorgehensweise die Sichtung der Forschungsliteratur solange auf benachbarte Themenfelder erweitert, bis ein geeigneter Ansatz gefunden wird, auf den aufgebaut werden kann.

2.1. EU-spezifische Ansätze

Speziell die EU wurde mehrfach als außenpolitischer Akteur konzipiert und untersucht (vgl. etwa Sjøstedt 1977, Jupille/Caporaso 1998, Groenleer/Van Schaik 2005, Bretherton/Vogler 2006, Scheffler 2011). Die Ansätze basieren dabei meist auf Indikatorensets und postulieren, wann die

EU als normativer „actor in its own right“ aufgefasst werden kann und wann nicht (Bretherton/Vogler 2006). Nicht nur Scheffler übertrug solche Indikatorensets später auf andere Organisationen (2011).

Eine viel genutzte Möglichkeit, Verhandlungsteilnehmer nach ihrer Akteursqualität zu untersuchen, ist die Erstellung eines Eigenschaftskataloges. Diesen müssen Akteure erfüllen, um als vollwertig gelten zu können. Der Katalog ist zwar in der Regel induktiv, aber meist an den Eigenheiten von stabilen souveränen Nationalstaaten orientiert, da die Akteursqualität dieser Beteiligten in der politikwissenschaftlichen Forschung und Praxis außer Frage steht.

2.1.1. Sjöstedt und Bretherton / Vogler

Bereits im Jahr 1977 beschäftigte sich Gunnar Sjöstedt mit der EU als Akteur. Er hat viele spätere Arbeiten in theoretischer Hinsicht inspiriert, wenngleich die Integration der EU in den letzten 40 Jahren natürlich stark vorangeschritten ist. Trotzdem ist die Anwendbarkeit seines Ansatzes auch heute noch gegeben.

Laut Sjöstedt ist Akteursqualität „the autonomous unit's capacity to behave actively and deliberately in relation to other actors in the international system“ (ebd., S.16). Damit enthält die Definition zwei wesentliche Elemente: Autonomie und die Fähigkeit, bewusst und aktiv zu handeln. Autonomie wiederum enthält die Merkmale Unterscheidbarkeit und interne Kohäsion (ebd., S.15). Damit steht Sjöstedt nicht alleine: Viele spätere Arbeiten der actor-network-Forschung, und auch bürokratiethoretische Ansätze (s.u.), betonen ebenfalls Autonomie als ein zentrales Merkmal eines Akteurs. Es handelt sich mehr oder weniger um ein stetig wiederkehrendes Element.

Handlungsfähigkeit wird bei Sjöstedt durch eine Reihe struktureller Voraussetzungen definiert (ebd., S.74ff). Hinzu kommt eine Komponente der Unterscheidung zwischen dem Handeln der Mitgliedstaaten und der EU, bei Sjöstedt „actor behaviour“ genannt. Es wird zwar diskutiert, wann eine Handlung wem zugeschrieben werden sollte, jedoch fehlt dazu ein tieferes theoretisches Konzept. Eine Anerkennung der EU durch Dritte zusätzlich oder anstelle ihrer Mitgliedsstaaten wird in der Arbeit leider nicht konzeptuell erfasst.

Bretherton und Vogler veröffentlichten im Jahr 2006 die zweite Ausgabe ihres vielbeachteten Grundlagenwerks zur Akteurskonzeption der EU: „The European Union as a Global Actor“. Auch hier wird ein Eigenschaftskatalog erarbeitet. Eine Entität wie die EU wird dann als Akteur erkannt, wenn sie die Variablen „opportunity“, „capability“ und „presence“ vorweisen kann. Ersteres beinhaltet alle Faktoren außerhalb der Organisation, etwa politische Ereignisse und auch die Anerkennung durch Dritte. „Capability“ erlangt ein Akteur wiederum, wenn er gemeinsame Werte besitzt, die internen Entscheidungsprozesse als legitim erachtet werden, Politiken formuliert und letztlich auch Policy-Instrumente genutzt werden können. Präsenz ist ein Ausdruck für die Relevanz der Organisation gegenüber Dritten. Es geht hier um die „Wirkung einer Institution qua Existenz ohne dass diese unbedingt strategisch handelt“ (Jopp/Schlotter 2007, S.9).

Besonders an diesem Ansatz ist zum einen die Auseinandersetzung mit den Entstehungshintergründen der Handlungsfähigkeit. Es handelt sich dabei um eine eingeschränkte Öffnung der „Black-Box“, welche hier als ein funktionsfähiges politisches System, etwa nach dem Easton-Modell (1990), konzipiert wird. Kann die Organisation einen Input zu einem Output verarbeiten, wird das als Handlungsfähigkeit aufgefasst. Ebenso bemerkenswert ist der Präsenzbegriff, also das „Auftauchen auf dem Radar Dritter“ - einer Art Relevanz der EU für Andere.

Im Ansatz fehlt jedoch ebenfalls die Unterscheidung zwischen dem Handeln der Mitgliedstaaten und demjenigen der EU. Es bleibt etwa unklar, wann und warum die EU oder eine vergleichbare Institution zusätzlich zu den eigenen Mitgliedern in einem Kooperationsprojekt mitwirkt. Auch ist nicht ganz klar, wie die Merkmale zusammenhängen. Beeinflusst eine hohe „capability“ die „presence“ oder die „opportunity“?

2.1.2. „Actor capacity“

Interessant erscheint insbesondere der häufig verwendete Ansatz von Joseph Jupille und James Caporaso (1998, S.214-229, vgl. ebenso Kraack 2000, S.220-223, vgl. erweiternd Groenleer/Van Schaik 2005, vgl. modifizierend Groen/Niemann 2013), welcher der Union dann Akteursqualität zugesteht, wenn diese vier Eigenschaften besitzt: „authority“, „autonomy“, „cohesion“ und „recognition“. Diese ermöglichen es, die sog. „actor capacity“ eines Verhandlungsteilnehmers zu untersuchen und zu beschreiben. Damit bietet der Ansatz eine direkte Operationalisierungsmöglichkeit von Akteursqualität, sofern die Prämisse gilt, dass ein kompletter und vollwertiger Akteur alle vier Eigenschaften besitzt.⁷ Die Herangehensweise wurde explizit für die Untersuchung der EU in internationalen Verhandlungen entwickelt, behandelt auch die abhängige Variable „Anerkennung“ und sollte deshalb breiter diskutiert werden.

Übersetzt lauten die vier Komponenten von „actor capacity“ in etwa Ermächtigung, Autonomie, Übereinstimmung und eben Anerkennung. Diese werden zunächst allgemein vorgestellt. Anschließend wird die Anwendbarkeit für diese Untersuchung geprüft und kritisch auf den Ansatz

⁷ Es ist jedoch keineswegs klar, ob die EU nur mit allen vier Eigenschaften Akteursqualität entfaltet oder ob nicht schon weniger genügen. Auch macht die nicht-graduelle Konzeption der Merkmale in der Praxis Probleme; sie sind stattdessen als 0/1 kodiert.

eingegangen. Vielversprechend scheint die Tatsache, dass in diesem Ansatz direkt und ausführlicher die Anerkennung als Akteur beschrieben wird.

1) Das erste Merkmal ist die „Ermächtigung“ eines Akteurs. Damit die EU, welche selbst nicht souverän ist, handeln kann, muss sie durch ihre Mitglieder explizit dazu „ermächtigt“ sein. Hier wird die theoretische Anlehnung an Nationalstaaten deutlich, die üblicherweise durch ihre Verfassung sämtliche außenpolitischen Aufgaben übertragen bekommen haben.

Ermächtigung resultiert generell aus einer Kompetenzübertragung für den jeweiligen Verhandlungsbereich. Nur wenn die Union die explizite Erlaubnis besitzt, extern und außenpolitisch zu wirken, kann sie laut Jupille und Caporaso als vollwertig gelten. Ansonsten drohen spätere Probleme der Verbindlichkeit und damit Einschränkungen der Verhandlungsmacht. Ein Akteur, dessen erhandelte Abkommen keine Rechtsverbindlichkeit besitzen, er also kein Recht innehat, verbindlich zu verhandeln, wird im Bargaining-Prozess keine Erfolge erzielen können. Jupille und Caporaso hinterlegen hier deutlich den Prinzipal-Agenten-Ansatz, inklusive den damit verbundenen Kontrollschwierigkeiten (siehe 2.2.3.). Ein Fokus auf Kompetenzen ist jedoch mit Problemen behaftet – gibt es nicht auch Einflussmöglichkeiten, welche nicht auf formelle Übertragungen zurückzuführen sind? Und bedarf es stets einer extern-gerichteten Kompetenz oder genügt nicht auch eine Handlungsermächtigung gegenüber den eigenen Mitgliedern, um etwa „implied powers“ zu entwickeln?

2) In den Verhandlungsrunden muss des Weiteren eine gewisse Autonomie gegeben sein. Jupille und Caporaso führen aus, dass dieses Merkmal ähnlich wie bei Sjöstedt aus zwei Teilen besteht: Unterscheidbarkeit und Unabhängigkeit. Unterscheidbarkeit bezieht sich dabei auf die institutionelle Ebene. Es müssen eigene Organe existieren, die verhandeln. Die supranationale Organisation muss also durch ein eigenes Gremium präsent sein. Die Vertretung durch einen Mitgliedsstaat, der auch in der

Rolle eines Gliedstaates verhandelt, ist beispielsweise nicht ausreichend, um als vollwertiger Akteur gelten zu können. Das ist so nicht ganz nachvollziehbar – kann ein Staat oder eine Person nicht mehrere Rollen ausüben? Ist es wirklich so bedeutsam, wer die EU vertritt – Rat oder Kommission oder ein Vertreter eines Mitgliedsstaates?

Unabhängigkeit steht für die Erfordernisse, die Verhandlungen selbstständig führen zu können, die Position allein zu vertreten, das Bargaining frei zu leiten und nicht um „Erlaubnis“ fragen zu müssen. Dieser zweite Teilaspekt wird von Jupille und Caporaso schon dann festgestellt, falls sich die Teilnahme der EU-Organe in den Verhandlungen niederschlägt: „these institutions should make a difference, compared to the baseline expectation of a decentralized state system working on the basis of power and interest“ (1998, S.217). Dieser hier leider etwas unklare „Unterschied“ wird in Abschnitt 3.1.4. wieder aufgegriffen.

3) Unter „Anerkennung“ verstehen die Autoren zunächst eine praktische Beobachtung: „Verhalten sich andere Beteiligte so, als ob die supranationale Organisation gleichwertig ist?“ (Kraack 2000, S.222). Wer von anderen Akteuren direkt und zuerst angesprochen wird, verfügt über eine solche praktische Anerkennung. Er ist in ihren Augen gleichgestellt und derjenige, der als Verhandlungspartner in Frage kommt. Dieser Interaktionsaspekt entspricht zu einem wichtigen Teil der Operationalisierung der abhängigen Variablen dieser Arbeit.⁸

Diese Akzeptanz durch Dritte ist bei den Autoren aber nur eine von zwei Facetten von „Anerkennung“. Neben dem praktischen Teil müsse auch der rechtliche Aspekt beachtet werden. Ein Akteur, der sich so grundlegend von anderen potentiellen Verhandlungspartnern unterscheidet wie

⁸ Vgl. dazu auch Kapitel 3, Abschnitt 3.2.3.

eine supranationale Organisation von souveränen Staaten, bedarf bei Jupille/Caporaso einer Ausnahmegenehmigung im Vertragstext, die ihn zur Teilnahme explizit berechtigt. Das Stimmrecht oder die Unterzeichnung des abschließenden Abkommens sind ebenso Indikatoren für diese rechtliche Anerkennung, falls im Vertragstext ein ausdrücklicher Artikel fehlt, der eine Erlaubnis zur Teilnahme bestimmt. Jupille und Caporaso bewerten dieses Erfordernis hoch: Für sie ist eine solche formelle Anerkennung ein „Eintrittsticket“ zum Kooperationsprojekt. Auch das ist ein Punkt, der noch diskutiert werden muss (3.2.2.).

Der Punkt Anerkennung besteht bei Jupille und Caporaso also aus zwei Teilen: de jure und de facto Anerkennung. Beim klar inspirierend wirkenden Sjøstedt-Ansatz gab es eine solche Außendimension noch nicht. Dagegen kann bei Jupille und Caporaso

„nur ein mit einer solchen Anerkennung ausgestatteter Akteur im globalen Kontext tätig werden und das tun, was schon begrifflich sein Hauptmerkmal ist: nämlich (inter)agieren“ (Scheffler 2011, S.41).

4) Eine letzte Eigenschaft, die hier nötig ist, um als vollwertiger Akteur gelten zu können, kann mit „Übereinstimmung“ umschrieben werden. Diese Kohäsion der Organisationsmitglieder kann in vier Dimensionen unterteilt werden:

- „Value cohesion“ steht für die grundlegende Übereinstimmung in den Zielen der Kooperation.
- „Tactical cohesion“ steht für eine manuell hergestellte Übereinstimmung nach außen. Dies kann bei internen Differenzen durch Paketlösungen oder Ausgleichszahlungen erreicht werden. Es ist anzumerken, dass „tactical cohesion“ nicht immer vorliegt.
- „Procedural cohesion“ meint die Übereinstimmung in Verfahren und Regeln für die Verhandlung.
- „Output cohesion“ bedeutet letztlich die Formulierung gemeinsamer Positionen.

Auch das ist zu hinterfragen. Ist es für eine Akteurseigenschaft der Union wirklich immer notwendig, dass alle Mitglieder der EU auf einer Linie argumentieren?

Betrachtet man die gesamte Theorie aus einer Makro-Perspektive, fällt auf, dass die vier übergeordneten Kriterien genau die Eigenschaften darstellen, die eine supranationale Organisation wie die EU von einem Nationalstaat unterscheiden. Da sich ein solcher Akteur stets von den übrigen verhandelnden Nationalstaaten abhebt, muss er von den anderen Teilnehmern explizit akzeptiert werden („Anerkennung“). Weiterhin kann er im Normalfall nur handeln, falls ihm eine Zuständigkeit hierfür von den Mitgliedsstaaten übertragen wurde („Ermächtigung“). Er muss also eine explizite Kompetenz besitzen - auch dies entfällt bei souveränen Staaten. Ein Staatenverbund besitzt eine gewisse Abhängigkeit von seinen Gliedern. Er ist bei diesem Ansatz nur autonom, falls er durch seine eigenen Organe während den Verhandlungen ungebunden handeln kann („Autonomie“). Letztlich ist es bei Jupille und Caporaso notwendig, dass die Mitgliedsstaaten einer supranationalen Gemeinschaft keine Extrawege gehen, also alle geeint sind und hinter der Organisation stehen („Übereinstimmung“). Nur dann kann ein Staatenverbund gerade bei unklaren oder geteilten Autoritäten souveränen Nationalstaaten entsprechend glaubwürdig verhandeln und verhindern, dass „Keile“ zwischen seine Mitglieder getrieben werden. Beim klassischen Nationalstaat taucht so ein Problem nur dann auf, wenn mehrere seiner Vertreter an einem Projekt beteiligt sind und keine Durchsetzungsmöglichkeit seitens der Regierung vorliegt (etwa in bestimmten Gewaltenteilungssituationen).

Ein Beispiel für einen Akteur, der nach Jupille/Caporaso nicht als vollwertig bezeichnet werden kann, ist die Gruppe der 77 Entwicklungsstaaten und Schwellenländer (G77).⁹ Diese lose Koalition wurde 1964 von 77 Mitgliedern gegründet und umfasst heute etwa 140 Staaten. Die G77 ist eine auf Vertrag basierende Gemeinschaft von Staaten, die ähnliche Interessen vertreten. Meist steht die wirtschaftliche Entwicklung im Vordergrund. Teilnehmerstaaten sind beispielsweise China, Indien oder Südafrika. Die Koalitionsarbeit beschäftigt sich mit fünf Teilgebieten, beispielsweise Umweltpolitik oder Währungspolitik, und jedes Teilgebiet wird durch einen Repräsentanten vertreten. Die Vertragsstaatenkonferenz alle fünf Jahre ist oberstes Organ. Der Mangel an Akteursqualität nach Jupille und Caporaso kann auch ohne einen Bezug auf eine spezifische Verhandlung verdeutlicht werden. Dem Zusammenschluss mangelt es an rechtlicher Anerkennung, er unterzeichnet keine Verträge und ist nicht Mitglied in Institutionen. Stattdessen sind es die Staaten, die in Vertragswerken genannt werden und ihre Unterschrift unter das Abkommen setzen. Ebenso fehlt der G77 eine de facto Anerkennung, sie wird nicht als eigenständiger Verhandlungspartner akzeptiert. Andere Akteure sprechen Teilnehmerstaaten wie China oder Indien in der Regel direkt an. Da die G77 keine Organisation mit unabhängigen und frei verhandelnden Organen ist, fehlt es ihr an Autonomie. Übereinstimmung ist zwar zumindest in solchen Bereichen gegeben, in denen die Interessen der Teilnehmerstaaten komplett korrespondieren. Dies wird durch gemeinsame Erklärungen nach außen verdeutlicht („output cohesion“). Eine rechtliche Ermächtigung in der Form von eigenen Kompetenzen besitzt die G77 jedoch nicht. Es wurden keine Souveränitätsrechte übertragen. Durch die Gruppe werden also keine verbindlichen Abkommen beschlossen, viel-

⁹ Die Anwendbarkeit des gesamten Ansatzes auf andere Institutionen wie die EU ist durchaus diskutierbar. Der Abschnitt zur G77 soll die Gedanken der Autoren dessen ungeachtet veranschaulichen.

mehr liegt die Hauptarbeit in der Formulierung von gemeinsamen Positionen und damit in der Herstellung von Zusammenhalt und Übereinstimmung. Zusammenfassend kann man die G77 als eine Staatenkoalition beschreiben, die ein Forum für die gemeinsame Positionsfindung bietet und auf diese Weise durchaus auch die Verhandlungsmacht verstärken kann – Jupilles und Caporassos Herangehensweise passt hier recht gut.

Die Konzeption der „capacity to act“ ist zwar in sich einigermaßen schlüssig (bis auf die Aspekte der formellen Anerkennung und der Unterscheidbarkeit), hilft aber wenig, wenn es darum geht, herauszufinden, wann eine Anerkennung durch Dritte eintritt - und das obwohl diese ein Teilmerkmal ist. Anerkennung wird nicht als abhängige Variable behandelt und es bleibt unklar, wie die einzelnen Merkmale miteinander verschränkt sind. Der Ansatz kann daher nicht ohne weiteres verwendet werden um eine Hypothese zur Erlangung von Anerkennung aufzustellen.

Es stellt sich auf dieser Diagnose aufbauend die Frage, ob alle vier Merkmale der Theorie in gleichem Maße auf die Akteursqualität wirken und wie sie zusammenhängen. Dazu müssen die Merkmale noch einmal aus einer anderen Perspektive beleuchtet werden. Jupille und Caporassos Rahmen kann auf diese Weise für die spätere Formulierung des eigenen Ansatzes hilfreich sein – wird hier doch (von den Autoren eigentlich nicht beabsichtigt) durchaus die Sichtweise möglich, dass Anerkennung die eigentlich entscheidende abhängige Variable darstellt.

Denn Anerkennung richtet sich als einziges Merkmal nach außen (wie auch bei Bretherton/Vogler 2006); es bezieht sich auf andere Akteure außerhalb der Organisation. Diese müssen die supranationale Organisation akzeptieren, wenn sie ein vollwertiger Akteur laut Jupille und Caporaso sein soll.

Groen und Niemann (2013) sehen Anerkennung in seinen beiden Ausprägungen zwar als fast überflüssiges Merkmal der Akteurskonzeption.

Als Beispiel für diese Ansicht nennen sie Organisationen wie die Hamas oder die Hisbollah, welche nicht anerkannt seien - aber ohne Frage trotzdem Akteure darstellen. Letzteres ist durchaus korrekt, jedoch mangelt es den beiden genannten Organisationen nur an formeller Anerkennung - sie sind beispielsweise nicht Mitglied einer UN-Institution mit Stimmrechten, eine Interaktion mit ihnen durch Dritte erfolgt in der Realität jedoch trotzdem häufig. Und genau das ist nun einmal praktische Anerkennung. Im Kapitel zum eigenen Ansatz wird auf das Verhältnis von formeller und praktischer Anerkennung noch zurückgekommen, es scheint jedoch eine unterschiedliche „Wertigkeit“ der beiden Dimensionen zu existieren.

Die anderen drei Merkmale richten sich nach Innen. Sowohl rechtliche Ermächtigung, Autonomie und Übereinstimmung müssen laut dem Ansatz innerhalb der Organisation sichergestellt werden.

Dabei könnte mit einer oberflächlichen Perspektive das letzte Kriterium „Übereinstimmung“ in seinen vier Unterteilungen auch als grundlegend betrachtet werden. So bezeichnet Kraack dieses Kriterium als „entscheidend“ (2000, S.223). Denn nur wenn der vermeintliche Akteur mit einer Stimme spreche und sich prinzipiell einig sei, könne er überhaupt erst die Voraussetzung schaffen, von anderen anerkannt zu werden. Das ist allerdings sehr EU-spezifisch und nicht zu Ende gedacht. Denn hier kommen die internen Verfahren zur Geltung – in einer Institution wie der EU, die das Verhandlungsmandat oftmals mit Mehrheit beschließt, muss nun einmal keine völlige Übereinstimmung vorliegen - das Kriterium wird sogar überflüssig bei solchen Politikfeldern der EU, in denen sie über ausreichend Autonomie gegenüber den Mitgliedern verfügt.

Ermächtigung und Autonomie sind als vergleichsweise unabhängig von Übereinstimmung anzusehen, aber sie können die nach außen gerichtete Anerkennung in einem gewissen Grad beeinflussen. So würden wohl eine Kompetenz zum Verhandeln und zur Implementation der Entschei-

dungen, sowie die Existenz und Präsenz eines selbstständigen und unabhängig handelnden Organs, dazu führen, dass sich andere Verhandlungsteilnehmer komplett auf den neuen Akteur ausrichten und beginnen, ihn anzuerkennen.

In diesem Sinne ist Anerkennung Ermächtigung und Autonomie nachgeordnet – und eben nicht ein Eintrittsticket zu den Verhandlungen. Sie ist Folge der Handlungsfähigkeit der EU. Die beiden Elemente „Ermächtigung“ und „Autonomie“ sind also durchaus entscheidende Facetten einer Emanzipation der EU zu einem eigenständigen Akteur und sollten bei der Entwicklung des eigenen Ansatzes im Hinterkopf behalten werden. Die oben erwähnte Kritik an dem Konzept der formellen Ermächtigung bleibt davon unberührt.

2.2. Allgemeinere politikwissenschaftliche Ansätze

Die actorness-Forschung kann zwar mit recht ausgefeilten Konzepten zur Akteursqualität der EU aufwarten. Allerdings mangelt es an einem ausreichenden Modell von Anerkennung und einer präzisen Unterscheidung zwischen dem Handeln der Mitgliedsstaaten der EU und der EU selbst.

Aus diesem Grund wird nun der „Suchradius“ erweitert: Politikwissenschaftliche Großtheorien und manche „middle-range“-Ansätze können ebenfalls interessante Aspekte liefern. Ihnen gemein ist der Fokus auf Internationale Regierungsorganisationen, nicht mehr nur auf die EU.

2.2.1. Die politikwissenschaftliche Sicht auf IGO

IGO werden in der Politikwissenschaft heute zumeist als „Prozess“ oder „Institution“ betrachtet. Im ersten Fall beschreibt internationale Organisation das, was heute unter „global governance“ verstanden wird, etwa einen evolutionären Prozess im Sinne

„eine[s] säkularen Wandel[s] in den internationalen Beziehungen, in dessen Verlauf eine als dezentrales anarchisches Selbsthilfesystem charakterisierte Staatengesellschaft durch multinationale [...] politisch-administrative Steuerungs- und Koordinationsmechanismen überlagert und transformiert wird“ (Rittberger/Zangl 2003, S.22).

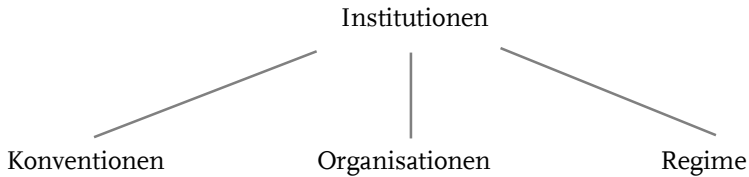
IGO sind in dieser Perspektive eine Ausprägung des neu entstehenden politischen Systems auf internationaler Ebene und daher nur selten zentrales Untersuchungsobjekt. Diese Perspektive eignet sich aufgrund der „Degradierung“ des eigentlich zu untersuchenden Phänomens der Akteursqualität zu einem Nebeneffekt weniger für diese Arbeit, bestätigt aber aufgrund der tatsächlich zu beobachtenden Zunahme „internationaler Organisation“ in diesem Sinne, insb. seit dem zweiten Weltkrieg, die empirische Relevanz dieser Arbeit.

Die zweite Sicht sieht IGO als eine Ausprägung des Überbegriffs „Internationale Institutionen“ - also als eine Klasse oder Gruppe von Institutionen. Diese können als

“persistent and connected sets of rules and practices that prescribe behavioural roles, constrain activity, and shape expectations” (Keohane 1989, S.3)

verstanden werden und umfassen ebenso internationale Konventionen und Regime (vgl. auch Zürn 1998). Mittlerweile wird diese Herangehensweise schon in den ersten Semestern des Studiums der internationalen Beziehungen gelehrt. Keohane gliedert Institutionen in drei Kategorien.

Abbildung 1: Internationale Institutionen



Quelle: Zürn 1998

Konventionen sind informelle Regeln, die ihre Geltung auch ohne Kodifizierung oder vertragliche Begründung entfalten können. Ein Beispiel hierfür ist der Schutz der Immunität der Diplomaten.

Bei Regimen handelt es sich im Sinne der „Konsensdefinition“ um

„Sets von Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren um die Erwartungen der Akteure in einem Problemfeld der internationalen Politik konvergieren“ (vgl. Krasner 1993).

Regime ermöglichen dadurch Koordination und Kooperation. Ein Merkmal ist der Fokus auf ein spezielles Politikfeld. Beispiele dafür sind das Klimaschutzregime oder das Regime zum Schutz der Ozonschicht. Die Regimeforschung ist inzwischen zu einer der bedeutendsten Untersuchungsrichtungen der internationalen Beziehungen geworden.

Im Gegensatz zu den beiden Formen „Regime“ und „Konvention“ wird der internationalen Organisation eine Akteursqualität zugesprochen. IGO sind dann

„sowohl problemfeldbezogene als auch problemfeldübergreifende zwischenstaatliche Institutionen, die gegenüber ihrer Umwelt aufgrund ihrer organschaftlichen Struktur als Akteure auftreten können und die intern durch auf zwischenstaatlich vereinbarte Normen und Regeln basierende Verhaltensmuster charakterisiert sind, welche Verhaltenserwartungen einander angleichen“ (Rittberger/ Zangl 2003: 25).

Auch Abbott und Snidal sehen Akteursqualität, (hier: „the authority to act with a degree of autonomy, and often with neutrality, in defined spheres“) sowie organschaftliche Struktur („a concrete and stable organizational structure and an administrative apparatus managing collective activities“) als zentrale Merkmale der IGO (1998, S.9).¹⁰

Dabei werden IGO in der Regel mit einer der folgenden drei Perspektiven betrachtet.

Zum einen können sie als Instrumente der Staaten gelten. Musterbeispiel ist die Einflussnahme der USA auf die UN während des Ost-West-Konfliktes (Yoder 1997, S.39). Im Fall der EU und deren Vorgängern könnte

¹⁰Allerdings kann die analytisch doch relativ klare Trennung zwischen Regimen und IGO bei konkreter Betrachtung der Empirie nur schwerlich durchgehalten werden. Viele typischerweise als Regime bezeichnete Institutionen, denen ein Akteursstatus „nach innen“ und „nach außen“ grundsätzlich abgesprochen wird, agieren in Teilbereichen eigenständig und verwischen damit die Grenze zwischen IGO und Regime. Auch Regimen kann daher eine Art Akteursqualität zugesprochen werden. Regime besitzen ebenfalls Organe mit Kompetenzen und eigenen Interessen, welche Handlungsfähigkeit beweisen (Churchill/Ulfstein 2000; Brunnée 2002). Sekretariate oder Entscheidungsgremien handeln mitunter in ihnen zugewiesenen Sphären.

Ein Beispiel hierfür ist das Klimaschutzregime. Es wurden bedeutende Kompetenzen an Expertenpanels vergeben, etwa im sog. „Clean Development Mechanism“. Hier erlangt das Regime Akteursqualität „nach innen“, indem dieses Gremium relativ unabhängig von der Kontrolle durch die Gesamtheit der Mitgliedstaaten (in Form der Vertragsstaatenkonferenz) über die Zertifizierung von Projekten zur Reduzierung von Treibhausgasen entscheidet (vgl. Gehring/Plocher 2009).

Weiterhin hängen Regime und Organisationen auf zwei Arten zusammen: Zum einen sind Organisationen vielfach in Regime eingebettet. So überwacht beispielsweise die „International Atomic Energy Agency“ (IAEA) die Durchsetzung des Regimes zur Nichtverbreitung von Nuklearwaffen. Zum anderen „gehen internationale Regime vielfach aus internationalen Organisationen hervor“, ihnen obliegt dann eine Art „Starthilfe-Funktion“ für Regime (Gehring 2002, S.198; Martin 1993). Dies erschwert eine Trennung der Institutionen in der Praxis.

man etwa die anfängliche Intention der Kontrolle der militärischen Kapazitäten Deutschlands heranziehen. Oftmals werden Entscheidungen internationaler Organisationen auch als Legitimationsgrundlage für eigene Handlungen genutzt. Rittberger und Zangl nennen hier auf internationaler Ebene etwa den letzten Irak-Krieg (2003, S.54), supranational könnte hier die Einwanderungspolitik im Schengen-Raum, etwa im Falle Dänemarks, genannt werden. IGO sind mit dieser Sichtweise ohne eigenen Antrieb und dienen der Kooperation der Staaten. Realisten und Neorealisten sind oftmals Vertreter dieser Perspektive (Waltz 1979; Morgenthau/Thompson 1985, Mearsheimer 1994), ebenso manche marxistische Arbeiten (Berki 1971).

Zweitens fungieren IGO als Arenen. Sie können organisatorische Voraussetzungen für die Verhandlungen der Staaten schaffen, etwa Normen, Strukturen (z.B. Organe) und Regeln. Damit können sie als Systeme der Entscheidungsfindung dienen und Kooperation beschleunigen. Frühe Neoinstitutionalisten sind oftmals Anhänger dieser Perspektive (Keohane 1984, Keohane 1989). Ähnlich wie bei der ersten Sichtweise sind IGO willenslos, jedoch auch unabhängiger.¹¹

Letztlich steht vielfach auch die vermeintliche Akteursqualität einer IGO im Fokus, sowohl im Innen- wie auch im Außenverhältnis. Der größte Teil der einschlägigen politikwissenschaftlichen Literatur beschäftigt sich allerdings nicht weiter mit dieser Aussage. Er begnügt sich mit der Feststellung, IGO seien potentiell Akteure, und Regime seien es eben nicht –

¹¹ Vgl. für diese Perspektive bereits Kant 1784 oder Wilson 1919. In beiden Fällen dienen IGO, hier am Beispiel eines „Völkerbundes“ der Friedenssicherung, jedoch ohne Akteurs-eigenschaft, sondern als Verhandlungsraum mit Regeln.

und dies trotz der skizzierten Unzulänglichkeiten der Mainstream-Sichtweise. Das ist erstaunlich, prägen IGO die internationalen Beziehungen doch inzwischen mehr denn je. Es existieren jedoch durchaus noch einige Herangehensweisen, die speziell auf das Thema Organisationen als Akteure eingehen.¹²

Besonders in der jüngeren Zeit zeigte sich wieder ein wachsendes wissenschaftliches Interesse an IGO - nach einer jahrzehntelang dauernden, theoretisch nur wenig gewinnbringenden, Auseinandersetzung mit diesem Thema bis etwa Mitte der Neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts (2.2.2.). Neuere Arbeiten im Bereich der Organisationsforschung lassen sich grob drei Richtungen zuweisen, welche entweder auf bürokratiethoretische Aspekte, die Organisationskultur oder aber auf innerorganisatorische Entscheidungsprozesse fokussieren (Gehring 2010, S.60f).

In zwei dieser Richtungen lassen sich wiederrum deutlichere Aussagen zur Erklärungsqualität von IO identifizieren - welche daher auch hier behandelt werden sollen (Dingwerth et al. 2009, S.16f): Zum einen wird es im weiteren Verlauf um innerorganisatorischen Entscheidungsprozesse am Beispiel der Prinzipal-Agenten-Theorie gehen (Hawkins et al. 2006; 2.2.3.).¹³ Zum anderen ist die Autonomiegewinnung von Sekretariaten von IGO Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen geworden (2.2.4.). Aus beiden Strömungen können durchaus auch Aussagen zur Akteursqualität von IGO gewonnen werden –wie gezeigt

¹² Es ist beeindruckend, wie viele Werke inzwischen den Begriff „Akteur“ bereits im Titel tragen. Für das Beispiel EU siehe hierzu umfassend Scheffler 2011, S. 10, Fn. 32.

¹³ In diesen Bereich fallen auch Untersuchungen zur Verrechtlichung der Internationalen Beziehungen durch IGO, vgl. etwa Keohane et al. 2000; Zangl 2006

werden wird jedoch nur wenige Aussagen zu Anerkennung derselben in Verhandlungssituationen.¹⁴

2.2.2. Frühe politikwissenschaftliche Ansätze und Großtheorien

Schon früh wurde die Abhängigkeit der Attraktivität der IGO-Forschung von den Geschehnissen im Internationalen System deutlich. Nach den beiden Weltkriegen ließ sich ein jeweils temporär gesteigertes Interesse der Internationalen Beziehungen am Phänomen „Internationale Organisation“ identifizieren - ausgelöst durch die Einrichtung der beiden „Welt“-Organisationen Völkerbund und Vereinte Nationen. Kratochwil und Ruggie beschreiben ergänzend eine deutliche Schwankung der Forschungsintensitäten: „In the interwar period, the fate of the field reflected the fate of the world it studied“ (1986, S.753). Das Interesse an der Organisationsforschung nahm also bald wieder merklich ab. Und auch nach dem zweiten Aufflackern theoretisch-fundierter Auseinandersetzung bis in die 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts kam die IGO-Forschung wieder deutlich zur Ruhe, bevor sie Mitte der 90er Jahre einen neuen Höhenflug erlebte – die Organisationsforschung verlief also mehr oder weniger in Wellen.

Die Vereinten Nationen wurden im Rahmen der Untersuchungen zur Rolle internationaler Organisationen in der Weltpolitik häufig Gegen-

¹⁴ Drittens sieht Gehring Organisationskultur als weiteren Gegenstand der Forschung – spezifische Aussagen zur Akteursqualität sind hier aber kaum zu finden, weshalb dieser Strang hier nicht weiter beleuchtet wird.

stand früher Akteursforschung, etwa bezüglich Friedenssicherung, präventiver Diplomatie oder Überwachung nuklearer Anlagen durch die IAEA (ebd.).¹⁵ Fast allen dieser Untersuchungen fehlte jedoch eine Konzeptualisierung der Akteursqualität - ihr Fokus war eher empirischer Natur. Bezeichnend war der deutliche Rückgang dieser Forschungsbestrebungen ab Anfang der 70er Jahre, welcher zeitlich mit der Depression der Internationalen Beziehungen bezüglich der Leistung internationaler Organisation sowie den bedeutsamen Veränderungen im internationalen System zusammenfällt und in einer Zuwendung zur Regimetheorie resultierte (ebd., S.761).

Frühe Regimeanalytiker behandelten Institutionen wie IGO in der Regel als passive Objekte. In der Definition der Regime fehlte die aktive Funktion einer IGO, ihre potentielle Akteursqualität, völlig. Unglücklicherweise wurde damit also ein Schritt weg von der eigenständigen Betrachtung von IGO und damit auch ihrer Handlungsfähigkeit gemacht (Abbott/Snidal 1998, S.6), was zu einem „steady disengagement of international organization scholars from the study of organizations“ führte (Rochester 1986, S.783).

Die Großtheorien der Internationalen Beziehungen beschäftigen sich mit der Akteursqualität von IGO entweder gar nicht oder nur am Rande.

Der Neorealismus etwa sieht diese Eigenschaft ausschließlich in den Händen souveräner Nationalstaaten (vgl. Waltz 1979, 1986). IGO bieten lediglich ein Forum, dienen den Interessen der Staaten und wirken keinesfalls gleichwertig in Verhandlungen mit. Für Neorealisten stellen IGO

¹⁵ Vgl. etwa die zahlreichen Veröffentlichungen in „International Organization“ in diesen Jahren, z.B. Boyd 1966, Matthews 1967 oder Tandon 1967 sowie zusammenfassend Ruggie 1974 und Haas 1983.

Instrumente dar, die helfen können, die Interessen der Staaten durchzusetzen, aber nicht Akteure (Mearsheimer 1994). Verselbstständigung und Eigenständigkeit sind nicht in der Theorie vorgesehen.

Neoinstitutionalisten gestehen Internationalen Institutionen wie beispielsweise Organisationen zwar eine gewisse Akteursqualität zu, diese reduziert sich aber meist auf die Funktion, die Kooperation zwischen Nationalstaaten durch die Herstellung von Transparenz oder durch Sanktionen zu sichern (Keohane/Nye 1972; Keohane 1989; vgl. „IGO als Instrument“ in Abschnitt 2.1.). Eine Übernahme der Verhandlungsführung anstelle der eigenen Mitglieder und das Avancieren zu einem anerkannten Akteur im Sinne der abhängigen Variablen sieht diese Schule dagegen nicht vor. Grundsätzlich werden IGO hier zwar als Akteure betrachtet, allerdings erfüllen diese eher Funktionen für ihre Mitglieder - etwa die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Regime. Es wird oftmals nicht beachtet, dass IGO auch gegen die ihnen aufgetragenen Ziele agieren können (Koch 2008, S.48).

Speziell auf die EU zugeschnittene Integrationstheorien bieten ebenfalls keinen geeigneten theoretischen Rahmen für diese Arbeit. Dies gründet darin, dass die Akteursrolle von IGO, hier eben der EU, nicht im Fokus der Theorien steht und deshalb nicht ausreichend ergiebig behandelt wird. Einschlägige Beispiele sind hier die beiden großen Integrationstheorien liberaler Intergouvernementalismus und Neofunktionalismus. Was genau unter „Akteur“ verstanden werden kann und wie man „Akteur“ wird, bleibt in diesen Theorien unklar.

Im liberalen Intergouvernementalismus wird der EU eine Rolle als Akteur im internationalen System nicht zugestanden. Aktivitäten werden stattdessen auf die Präferenzen der beteiligten Staaten zurückgeführt (Moravcsik 1998). In Anlehnung an den Neorealismus sind folglich auch innerhalb dieser Theorie die Staaten die zentralen Akteure.

Der klassische Funktionalismus und dann auch der Neofunktionalismus (Haas 1958) gestehen IGO zwar einen Akteursstatus zu, allerdings handeln diese nicht eigenverantwortlich, sondern mit klaren Funktionen und Zielen auf Basis einer Agenda. Supranationalen Organen wird vor allem eine Rolle in internen Verhandlungen zugedacht. IGO dienen hier als Instrument, im Neofunktionalismus etwa sind sie dafür da, den Integrationsprozess voranzubringen.¹⁶ Der Fokus der Theorien liegt in der Erklärung ebenjener Prozesse. Die Modellierung von IGO als fast willenlose Entitäten hilft für diese Arbeit nicht weiter, ebenso schränkt die Fokussierung des Neofunktionalismus auf den europäischen Integrationsprozess die Übertragbarkeit auf andere Arten von IGO von vorneherein stark ein.

Der inzwischen sehr weitläufige Bereich der Global-Governance-Forschung betrachtet meist die Funktionen und Wirkungen internationaler Organisationen. Diese lassen sich nach Koch unterteilen in: Normentwicklung, Normdiffusion, Normüberwachung, Sanktionierung, Legitimation, Schlichtung und Expertise (2008, S.54ff). Es erfolgt jedoch keine theoretisch fundierte Unterscheidung zwischen dem Handeln der Mitgliedsstaaten und dem der IGO, auch wird der Prozess des Erlangens der Handlungsfähigkeit fast völlig ausgeblendet. Verselbstständigungstendenzen werden laut Koch nicht untersucht (ebd., S.65) - was übrigens ein Grund für die heutige Popularität der Bürokratietheorie sein dürfte (2.2.4.).

¹⁶ Mitunter erfährt dieser Prozess eine Ausweitung aufgrund von „Spill-over“-Effekten (Haas 1964).

2.2.3. Prinzipal-Agenten-Ansatz

Der Prinzipal-Agenten-Ansatz sieht IGO ebenso als Instrumente ihrer Mitgliedstaaten, auf die Aufgaben delegiert werden. Die Verwandtschaft zu neoinstitutionalistischen Ansätzen wird hier sehr deutlich. Prinzipale, etwa eine Gruppe von Staaten oder Personen, gründen einen Agenten und ermächtigen diesen, gewisse Aufgaben für sie zu erfüllen. Hierfür wird dieser mit Kompetenzen ausgestattet.

Die Agenten unterliegen jedoch Verselbstständigungstendenzen (vgl. etwa Hawkins et al. 2006) und können unabhängig gegenüber den Prinzipalen werden. Dementsprechend ist die Analyse von Instrumenten, mit denen Letztere die Kontrolle behalten können, ein zentrales Anliegen der Forschungsrichtung.¹⁷

Die Perspektive bleibt somit extern und bietet einen Fokus aus der Sicht der Prinzipale - in diesem Fall der Staaten. Folglich ist eine oft vorgebrachte Kritik, die „black box“ (Dingwerth et al. 2009, S.15) der organisationsinternen Abläufe bleibe geschlossen (vgl. auch Koch 2008, 2010).

IGO wären nach diesem Ansatz Akteure, sofern Prinzipale Aufgaben auf sie delegieren und die IGO diese auch zumindest teilweise autonom ausüben. Das Autonomiekonzept geht hier jedoch nur so weit, dass IGO gegen die eigenen Prinzipale handeln – eigentlich nur die Maximalausprägung von Autonomie. Was jedoch ist beispielsweise mit Mehrheitsentscheidungen gegen einzelne Meinungen? Sind sie Ausdruck von Autonomie? Schwer wiegt auch die Tatsache, dass der eigentliche Delegationsprozess sowie die externen Reaktionen darauf nicht ausführlich genug

¹⁷ Nielson und Tierney (2003, S. 246ff) nennen insbesondere vier solcher Ansätze: Auswahl der Agenten, Überwachung der Entscheidungen, Haftung für Agenten sowie „checks and balances“.

behandelt werden, womit erneut die theoretische Unterfütterung von Akteursqualität fehlen würde und insbesondere die „Anerkennung“ durch Dritte unklar bleibt. Ebenfalls unklar bleibt bei Delegationsprozessen auf Organe, die aus Prinzipalen bestehen, wann es denn eigentlich der Agent ist, welcher handelt und wann die Gruppe der Prinzipale.

2.2.4. Bürokratietheorie

Die aus der Organisationssoziologie stammende Bürokratietheorie hat in den letzten Jahren viele Experten der Politikwissenschaft beschäftigt. Insbesondere die Arbeiten von Barnett und Finnemore sind hier hervorzuheben und wirkten grundlegend für diese Forschungsrichtung (1999; 2004, siehe jedoch auch Liese/Weinlich 2006, Weaver 2008 und frühe Ansätze etwa von Ness/Brechin 1988). Die Autonomie von Organisationsekreteriaten steht hier im Fokus. Diese werden in der Bürokratietheorie

„nicht mehr lediglich als „Hauptquartiere mit Briefköpfen und Pensionsfonds“ (Ruggie 1992), also als bürokratische Anhängsel der eigentlich interessanten Kooperationsarrangements, sondern zunehmend als eigenständige Akteure in den internationalen Beziehungen verstanden“ (Gehring 2010).

Kurzgefasst: Die Sekretariate von Organisationen können aufgrund ihrer bürokratischen Natur zu eigenständigen und unabhängigen Akteuren werden und Autonomie gegenüber ihren Mitgliedern erlangen. Barnett und Finnemore gestehen den Sekretariaten dabei explizit zu, nicht im Interesse der eigenen Mitglieder zu handeln und Verselbstständigungstendenzen zu unterliegen (2004). Besonders an diesem Ansatz ist die Tatsache, dass ein theoretisches Fundament zur Erlangung dieser Akteursqualität angestrebt wird (aufbauend auf Max Weber, siehe etwa Weber 1988).

Bürokratien basieren auf Hierarchien, Mitarbeitern, Unpersönlichkeit und Expertise. Aufgrund dieser Eigenschaften werden Bürokratien oftmals als eine „bessere“ Art der Organisation erachtet und erlangen Autorität gegenüber Dritten.¹⁸ Ihre Macht besteht

„gerade darin, sich als unparteiische und unabhängige Bürokratien zu präsentieren, die jene Regeln auslegen, auf deren Basis sie existieren und handeln“ (Koch 2008, S.68).

Ein deutlicher Mehrwert des Ansatzes ist die Darstellung des Prozesses der Autonomieerlangung. Mit der Autorität des Handelns können Organisationen die internationalen Beziehungen dann auf verschiedene Arten beeinflussen, etwa durch die Interpretation von Politiken, Agenda-Setting oder Präferenzbildung. Ihre Macht erhalten sie durch die Klassifikation von Sachverhalten, Begriffsbestimmung oder auch die Transmission von Normen. Das ist zugleich der Grund für die Autonomie gegenüber den eigenen Mitgliedsstaaten.

Allerdings kritisiert nicht nur Koch treffend, dass damit die Organisationen auf ihre Sekretariate reduziert werden und andere Facetten aus dem Blick geraten (ebd., vgl. auch Gehring 2010). Koch weist darauf hin, dass komplexere Organisationen wie die EU oder die UN jedoch mehr als das Sekretariat oder die Kommission umfassen, etwa den Sicherheitsrat, das Parlament oder den EuGH (2008). Hier kommt der Ansatz an seine Grenzen.

¹⁸ Barnett und Finnemore unterscheiden vier Typen von Autorität: rational-legal, delegiert, moralisch und expertisenbasiert. Vgl. Barnett/Finnemore 2004, S.20ff.

2.3. Ergebnis

Wann die EU oder eine IGO als „Akteur“, also als „handelnd“, aufgefasst werden kann, wird in der einschlägigen Literatur häufig behandelt. Es existieren mehrere Konzepte, die diese Eigenschaft untersuchbar machen. Dabei ist zwischen Herangehensweisen zu unterscheiden, welche mittelbar auf ein Akteurskonzept schließen lassen, und Herangehensweisen, welche direkt eine Analyse der Akteursqualität zum Ziel haben. Beispiele für Ersteres sind sehr eingeschränkt die Großtheorien der internationalen Beziehungen, der Prinzipal-Agenten-Ansatz oder die auf Autonomie fokussierende Bürokratietheorie (ebenso Koch 2008, der auf Verselbstständigungen abzielt). Letzteres sind meist EU-spezifische Eigenschaftskataloge wie von Jupille und Caporaso. Dabei kommt mitunter auch das Konzept der Anerkennung vor, etwa bei Jupille/Caporaso und auch bei Bretherton/Vogler. Allerdings ist in beiden Fällen die hier abhängige Variable maximal ein gleichwertiger Teil des Akteurskonzeptes.

Auch wird häufig darauf eingegangen, wann die EU oder eine IGO Autonomie gegenüber ihren Mitgliedsstaaten erlangen können. Der Prinzipal-Agenten-Ansatz und die Bürokratietheorie sind hier an vorderster Stelle zu nennen. Es scheint allen wichtigen Ansätzen gemein zu sein, dass die Organisation - bzw. bei EU-spezifischen Ansätzen ebenjene Union - auf eine gewisse Art einen Unterschied zur Summe ihrer Mitgliedsstaaten machen muss. Wie dieser Unterschied zu fassen ist, bleibt meist unklar, wenn nicht explizit gegen das Interesse der Mitglieder gehandelt wird.

Auch taucht immer wieder das Stichwort „Kompetenzen“ auf. Es scheint, dass die EU von ihren Mitgliedern juristisch ermächtigt werden muss, um handlungsfähig werden zu können. Warum sich die Konzepte jedoch auf formelle Kompetenzen reduzieren, bleibt fraglich. Ist das wirklich alles, was die EU in einer Verhandlungssituation als Input und Beitrag positionieren könnte?

Insgesamt betrachtet können bezüglich des aktuellen Forschungsstandes drei Probleme identifiziert werden, die eine Anwendung bestehender Ansätze für diese Arbeit verhindern.

Erstens: Etablierte Ansätze vermeiden eine Trennung zwischen dem Handeln der Mitgliedstaaten und der EU. Wann genau ist eine Handlung der Union zuzuschreiben, wann ihren Mitgliedern?

Zweitens: Allen Ansätzen fehlt ein theoretisches Konzept, das die skizzierten Checklisten bezüglich der Erlangung der Handlungsfähigkeit unterfüttert, oder dieses ist unausgereift. Weitestgehend unklar bleibt deshalb bereits, wie und warum die EU im internationalen System selbst handlungsfähig wird und eine eigene substantielle Rolle ausfüllen könnte, sowohl gegenüber ihren eigenen Mitgliedstaaten wie auch gegenüber Dritten.

Drittens und entscheidend: Wann die EU dann auf Basis dieser Handlungsfähigkeit auch tatsächlich im internationalen System als Interaktionspartner erachtet wird („Anerkennung erfährt“), fehlt in der actorness-Forschung fast völlig. Denn auch wenn die Union Akteursqualität besitzt, heißt das noch lange nicht, dass Dritte dies „anerkennen“ und beginnen, mit ihr zu interagieren. Jupilles und Caporassos Ansatz kann jedoch zumindest Hinweise liefern, weshalb er im nun folgenden konzeptionellen Teil der Arbeit teilweise erneut aufgegriffen wird.

Das alles ist keine Fundamentalkritik an den skizzierten Ansätzen, sie alle leisteten einen Beitrag zum besseren Verständnis der Empirie. Es zeigt jedoch, dass die skizzierten Ansätze für eine Untersuchung der EU-Anerkennung in Verhandlungssituationen ungeeignet sind - ohne generell zu bewerten.

Im nächsten Kapitel wird der Suchradius noch ein letztes Mal erweitert - auf eine andere wissenschaftliche Disziplin. Es wird gezeigt, dass die Soziologie bedeutend zur Entwicklung eines geeigneten Ansatzes beitragen kann.

Kapitel 3: Theoretischer Ansatz

Im Kapitel zum Stand der Forschung wurde deutlich, dass die vorherrschenden Herangehensweisen aus actorness- und IGO-Forschung nicht alle Voraussetzungen erfüllen, um für diese Untersuchung geeignet zu sein. In diesem Kapitel wird nun der eigene theoretische Rahmen - auch mit Hilfe eines Seitenblicks in die Soziologie - entwickelt (3.1.) und durch Hypothese und Operationalisierung für die Untersuchung handhabbar gemacht (3.2.). Abschnitt 3.3 führt in die Fälle ein.

3.1. Entwicklung des theoretischen Rahmens

Im zweiten Schritt einer Forschungsleistung in den Sozialwissenschaften - nach der Definition der Forschungsfrage (vgl. Kapitel 1) - wird in der Regel der theoretische Ansatz formuliert (King/Keohane/Verba 1994, S.29).¹⁹ Dabei ist im Sinne der Hermeneutik zu beachten, dass eine Theorieentwicklung nie ganz ohne Vorwissen erfolgen wird.

¹⁹ Grundsätzlich zeigt der Positivismus nach King et al. hier Schwächen, er legt mehr Wert auf den Test neuer Ansätze als auf deren Konstruktion. Doch macht der theoretische Gedanke einen mindestens ebenso wichtigen Teil dieser Arbeit aus, wie der empirische Test desselben.

Auch der hier entworfene Ansatz basiert auf Erfahrungen und Erkenntnissen des Autors und muss daher der Kritik der Normativität widerstehen können. Sichergestellt wird das durch die Anknüpfung an bestehende, etablierte Arbeiten aus der actorness-Forschung (Kapitel 2) sowie an akzeptierte Theoriegebilde.²⁰ Angestrebt wird eine „middle range theory“ (Merton 1967), aufbauend auf zwei Gedankengängen:

„(1) to devise ways of leveraging existing understanding in order to extend our foreknowledge and (2) to decide what are sensible revisions of prior understandings in light of the knowledge just acquired“ (McKeown 1999, S.187).

Ein eigener Ansatz sollte die drei Mängel der in Kapitel 2 beschriebenen Forschungen vermeiden. Er muss zumindest Folgendes bieten um einen Mehrwert darzustellen:

- Ein theoretisches Fundament für das Konzept der Handlungsfähigkeit
- Eine Unterscheidung zwischen dem Handeln der Mitgliedstaaten und der EU
- Ein Konzept für die Entstehung von Anerkennung der EU

Ergänzend gilt: Alle Elemente des Ansatzes sollten auf der Basis etablierter Theorien formuliert werden können.²¹

Der Forscher sieht sich bei Vorliegen einer solchen Theorielücke in seinem Fachgebiet stets drei Alternativen gegenüber, die alle zu einem Erkenntnisfortschritt führen können. Eine erste Möglichkeit ist die Entwicklung von etwas komplett Neuem. Das ermöglicht eine völlig andere

²⁰ Vgl. für die Vereinbarkeit der Hermeneutik mit King et al. McKeown (1999, S.164-165).

²¹ Im Idealfall erlaubt die Konstruktion des Ansatzes zumindest auf theoretischer Ebene auch die Übertragung auf Nicht-EU-Fälle, etwa andere REIOs.

Sichtweise auf das Problem und seine spezifischen Eigenheiten. Möglicherweise werden bisher vernachlässigte empirische Vorgänge sichtbar. Problematisch ist die Tatsache, dass ausschließlich ungeprüfte Annahmen in die Theorie einfließen.

Eine zweite Alternative wäre daher die Weiterentwicklung, Modifizierung oder Mischung bestehender Theorien aus dem eigenen Fachbereich. Der Forscher greift auf bereits vorgefertigte und konsistente Herangehensweisen zurück und ergänzt neue Aspekte. Hierbei sollte die Vereinbarkeit der neuen Annahmen mit der ursprünglichen Theorie stets sichergestellt werden. Denn es besteht durchaus die Möglichkeit, dass die Prämissen keine Erweiterung der gewählten Theorie um die gewünschten Aspekte zulassen. Heutzutage wird in der Forschung meist diese Variante gewählt, sie genügt jedoch nicht mehr, sofern grundsätzliche Probleme beim derzeitigen Forschungsstand existieren.

Eine dritte Möglichkeit ist der „Blick über den Tellerrand“. Der Forscher verlässt dabei seinen angestammten Fachbereich und versucht, geeignete Theorien in benachbarten Wissenschaften zu finden und diese anschließend zu übertragen. In der Politikwissenschaft ist dies nicht neu; beispielsweise ist der Einfluss der Ökonomie in rationalistischen Theorien, in denen die Kosten-Nutzen-Abwägung das Verhalten des Akteurs bestimmt, unverkennbar. Doch auch hier stellt sich die Frage nach der Übertragbarkeit.

Diese letzte Variante wird für diese Arbeit gewählt. Sie impliziert gleichzeitig eine starke theoretische Ausrichtung der Arbeit. Die Gliederung des weiteren Abschnitts orientiert sich an den Variablen, welche später in eine Hypothese überführt werden. Ausgehend von der abhängigen Variablen wird das Modell entwickelt.

3.1.1. Anerkennung: Ableitung der Vorgehensweise

Wann die EU in Verhandlungen Anerkennung durch Dritte erfährt, insbesondere, wenn diese die Wahl zwischen der EU und den EU-Mitgliedsstaaten haben, ist bislang nicht klar. Da eine Akteurseigenschaft noch nicht gleichbedeutend mit einer tatsächlichen Rolle in Verhandlungen ist, muss die EU wohl einen Zwischenschritt durchlaufen, um auch tatsächlich mitwirken zu können. Denn die meisten Verhandlungsrunden sind nun einmal nicht generell für alle Interessierten geöffnet. Es muss eine explizite Erlaubnis zur Mitwirkung, zur Interaktion – eine Art Bekennen zur EU – durch Dritte erfolgen.

Sichtbar wird das zum einen durch die empirische Beobachtung der Verhandlungssitzungen. Ein wichtiger Indikator für eine eigene Rolle ist die zusätzliche Beteiligung der EU im Vergleich zu ihren Mitgliedsstaaten. Der Extremfall wäre die komplette Ablösung der eigenen Mitgliedsstaaten in Kooperationsprojekten. Die Untersuchung solcher Prozesse ist Gegenstand dieses Projekts.

Zum anderen ist die nachgeordnete Implementation ein möglicher Hinweis auf eine Anerkennung als Kooperationspartner. Denn damit wird der EU ein Auftrag zur Umsetzung der Ergebnisse und Vereinbarungen erteilt - und eben nicht den EU-Mitgliedsstaaten. Dieser Auftrag sollte jedoch direkt aus der internationalen Kooperation mit der Union folgen, was empirisch nachgewiesen werden muss.

An dieser Stelle sind einige Worte zum Verhältnis einer solchen praktischen Anerkennung zu einer formellen Anerkennung im Sinne Jupille/Caporasos (1998) angebracht. Wie im vorangehenden Kapitel beschrieben, sehen diese Autoren formelle Anerkennung als eine Art Eintrittsticket zu Regimen und damit als eine Bedingung zur Mitwirkung. Ob das wirklich so ist, kann nur empirisch geklärt werden und wird in dieser Arbeit auch in einer Nebenhypothese untersucht. Die ebenfalls bereits angeführten Beispiele Hamas oder Hisbollah zeigen jedoch, dass

eine Interaktion durchaus auch ohne formelle Anerkennung erfolgen kann. Auch Palästina ist in der UN (noch) nicht vollständig anerkannt, eine Interaktion in Verhandlungssituationen erfolgt jedoch auch dort ohne Zweifel. Alles deutet also darauf hin, dass formelle Anerkennung keineswegs ein entscheidendes, unabdingbares Element sein muss, um einem Akteur Interaktion zu ermöglichen. Sie scheint vielmehr wesentlich unwichtiger als praktische Anerkennung zu sein, gegebenenfalls ist sie gar eine Folge davon.

Im weiteren Verlauf muss nun dargestellt werden, welche Gründe für eine Gruppe von Staaten dafürsprechen könnten, die EU in einem Verhandlungsprojekt praktisch anzuerkennen (3.1.2.).

Anschließend muss herausgestellt werden, über welche Eigenschaften die EU verfügen muss, um auf dem „Radar“ Dritter in einer solchen Art und Weise aufzutauchen. Zwei Unterabschnitte beschäftigen sich mit dieser Frage. Zunächst wird theoretisch-fundiert dargestellt, wie die EU von ihren Mitgliedern diejenigen Einflussmöglichkeiten erhält, die es braucht, um zu einem Verhandlungsprojekt überhaupt beitragen könnten (3.1.3.). Das Stichwort lautet hier „Ressourcen“. Daraufhin wird auf die Unterscheidung zwischen dem Handeln der Mitgliedsstaaten und der EU selbst eingegangen - hier steht die „Autonomie“ im Fokus (3.1.4.). In einem Ergebnisabschnitt wird schließlich der analytische Rahmen zusammengefasst (3.1.5.).

3.1.2. Die Relevanz der EU für ein Kooperationsprojekt

Wenn es um die Frage geht, welche direkte Voraussetzung für den Anerkennungseffekt gilt, hilft eine rationalistische Herangehensweise weiter. Zunächst einmal verursacht die Aufnahme eines neuen Akteurs in eine Verhandlungsrunde eine Reihe von Kosten. Diese müssen durch einen

gewissen Nutzen übertroffen werden. Erst dann macht für Dritte die Strategie Sinn, einen Akteur einzubeziehen - was übrigens nicht nur für die EU, sondern auch für Staaten, Organisationen oder Personen gilt, welche für eine Mitwirkung in Frage kommen oder selbiges anstreben.

Durch die Aufnahme eines zusätzlichen Akteurs in ein Projekt wird erstens die Komplexität der Verhandlungssituation erhöht und eine Einigung schwieriger (vgl. grundlegend Sebenius 1983). Es macht daher oftmals Sinn, einen Akteur bewusst aus einem Projekt herauszuhalten, um die Wahrscheinlichkeit eines Verhandlungserfolgs zu steigern. Komplexität erschwert die Einigung auf ein Verhandlungsergebnis. Mehr Akteure bedeuten in der Regel mehr unterschiedliche Präferenzen, was den Raum verringert, in dem ein allseits akzeptiertes Ergebnis liegen kann. Man stelle sich mehrere sich überschneidende Kreise vor: Je mehr Kreise man hinzufügt, desto geringer wird mitunter die Schnittmenge, das „win-set“ (siehe auch Schelling 1980, Putnam 1988, Fearon 1998).

Zweitens: Die zusätzliche Aufnahme einer Entität, welche selbst aus Staaten besteht, wird dann besonders problematisch für Dritte sein, wenn die Mitglieder der Organisation auch selbst am Projekt teilhaben. Denn dann droht eine Steigerung des Einflusses der Staatengruppe, welche in der Organisation organisiert ist und unter Umständen mit doppeltem Einfluss mitwirken kann (Emerson et al. 2011, Bini/Smaghi 2006). Formelle Regeln könnten das jedoch abmildern.

Drittens verursacht die Aufnahme einer sich von Staaten unterscheidenden Institution Anpassungskosten für die im Projekt hinterlegten Prozesse. Die Vorgänge in einem Verhandlungssystem sind in der Regel auf Staaten zugeschnitten. Die EU kann aufgrund ihrer komplexen internen Entscheidungsprozesse Probleme verursachen und zumindest formelle Anpassungsvorgänge bedingen. Man denke etwa an das Problem des doppelten Stimmrechts (vgl. dazu auch Kapitel 4).

Viertens könnte eine Aufnahme als Präzedenzfall für andere Staaten-gruppierungen dienen, ihre eigene REIO ("Regional Economic Integration Organization") ebenfalls in das Projekt einzubringen (Grevi 2011, S.3; Hoffmeister 2007, S.53; Gehring 1994, S.124-128).

In einem Kooperationsprojekt aktive Akteure werden daher nur dann einen zusätzlichen Akteur wie die EU akzeptieren und auch interagieren, wenn dieser signifikant zu dem Projekt beitragen kann. Das scheint trivial, führt im Falle der Union jedoch zu einer wichtigen Überlegung: Der potentielle Beitrag der EU muss die Summe der Beiträge ihrer bereits mitwirkenden Mitgliedsstaaten übertreffen, ansonsten würde es für Kooperationspartner keinen Sinn machen, diesen zusätzlichen Akteur einzugliedern:

„EC involvement on the international stage must be justified in the end by the extra contribution that the EC can make to solutions to international problems. It must add something to what the Member States acting independently could themselves have done“ (Haigh 2016, S.24).

Hier werden Implementationsrechte bedeutsam. Falls für die Kooperationssteilnehmer zu erwarten ist, dass Entscheidungen durch einen noch aufzunehmenden Akteur "besser" implementiert werden können, ist das ein wichtiger Grund für dessen Anerkennung. "Besser" kann hier etwa zügiger, rechtssicherer oder präziser bedeuten.²²

Im weiteren Verlauf wird ein solcher, zunächst diffuser Beitrag unter der Variable "Relevanz" subsumiert (Gehring et al. 2013, S.852).

²² Der Beitrag kann dabei durchaus auch diverse andere Formen als Implementationsrechte annehmen, daher sei hier auch auf die Operationalisierungsausführungen in Abschnitt 3.2. verwiesen.

Symbolische Maßnahmen, die einem Akteur Zutritt zum Verhandlungssystem verschaffen, etwa aus politischen oder freundschaftlichen Gründen, sind davon nicht berührt. Die These ist, dass eine wirkliche Interaktion im Verhandlungsprojekt nur dann erfolgt, wenn der Akteur auch für den Verhandlungserfolg relevant ist. Relevanz ist im Übrigen 0-1 kodiert. Entweder, die Relevanz genügt, um die reelle Aufnahme in eine Kooperation zu ermöglichen, oder eben nicht. Ist die Relevanz ausreichend ausgeprägt, werden auch einer Anerkennung bislang entgegenstehende Drittvariablen, etwa Veto-Spieler oder formelle Hindernisse, umgangen werden, notfalls durch die Gründung eines neuen Kooperationsprojekts oder die Veränderung eines bestehenden. Andernfalls entstehen Konflikte. Letztere sollten dann auch beobachtbar sein.

Das Konzept der Relevanz impliziert nun zwei Dinge. Erstens muss dargestellt werden, wie die EU die Voraussetzungen erlangen kann, um einen Beitrag für ein Projekt leisten zu können (folgender Abschnitt).

Zweitens bedingt das Modell der Relevanz die Notwendigkeit einer Unterscheidung zwischen dem Handeln einer Koalition und einer Organisation, die etwas anderes als die Summe ihrer Mitgliedsstaaten ist (nicht unbedingt "mehr") und eine gewisse Eigenständigkeit besitzt (3.1.4.). Die zusätzliche Aufnahme einer Koalition in ein Projekt wäre für Dritte nicht attraktiv - denn hier würde die Unterscheidbarkeit zur Gruppe der Mitgliedstaaten verschwinden.

3.1.3. Ressourcen: Colemans korporativer Akteur

Um Relevanz für ein Kooperationsprojekt zu entfalten, muss die EU einen Status erreichen, der ihr eben das ermöglicht: Sie muss selbst einen Beitrag leisten können. Das geeignetste Konzept für das „können“ liefert die Soziologie mit dem Ansatz des korporativen Akteurs. Er wird hier breiter behandelt, da es die Basis des hier verwendeten Ansatzes bildet.

Im Gegensatz zu vielen anderen Akteurstheorien wird damit ein komplexes theoretisches Fundament geliefert. Es ist zugleich wissenschaftlich etabliert, für die EU passend, dabei für alle Organisationen offen und theoretisch ausformuliert, wenngleich einige Ergänzungen zu der eben erwähnten „selbst“-Komponente erforderlich sind, welche im nächsten Unterabschnitt zur Autonomie dann auch folgen.

James Samuel Coleman liefert in seinem Text „Macht und Gesellschaftsstruktur“ (1979), das einige Vorträge zu ersten Ansätzen einer Machttheorie verbindet, die Grundlagen für eine Konzeptualisierung einer Organisation - oder einer Staatengruppe - als korporativer Akteur. Sein späteres Hauptwerk „Grundlagen der Sozialtheorie“ (1991) formuliert seine Thesen aus und kann für diese Arbeit bedeutende Ergänzungen liefern. Viktor Vanbergs „Markt und Organisation“ (1982) ist besonders im Abschnitt zum Modell der Ressourcenzusammenlegung einschlägig. Er fasst Colemans Ansichten hierzu zusammen und erläutert sie treffend.²³

Es würde hier zu weit führen, die gesamte Sozialtheorie von James Coleman darzustellen. Stattdessen wird versucht, seine für diese Untersuchung zentralen Argumente und Thesen unter drei Leitfragen zu fassen:

1. Welche Arten von Akteuren existieren und was zeichnet sie aus?
 2. Wann und wie werden korporative Akteure gegründet?
 3. Welche Probleme tauchen mit der Einrichtung korporativer Akteure auf und wie kann man sie lösen?
1. Coleman entwickelte eine individualistische Sozialtheorie. Wie viele andere Soziologen geht auch er davon aus, dass letztlich alle Handlungen

²³ An dieser Stelle wird auch Vanbergs Nachwort zur deutschen Ausgabe von Colemans „Macht und Gesellschaftsstruktur“ genutzt (Vanberg 1979).

auf Individuen zurückzuführen sind. Individuen, also natürliche Personen, sind deshalb die erste Gruppe möglicher Akteure. Personen handeln meist nach einem einfachen Prinzip: Dem rationalen Kalkül. Eine Person wählt demnach immer diejenige Alternative, die den höchsten Nutzen für sie bietet. Eine Kosten-Nutzen-Abwägung findet stets statt. Damit schließt Coleman direkt an die Wirtschaftswissenschaften an und verweigert die Annahme eines „homo sociologicus“, dessen Handeln durch Werte und Normen gekennzeichnet ist. In seinem Werk verteidigt er diese Entscheidung ausführlich (Coleman 1991a). Das passt gut zum rationalistischen Konzept der Relevanz.

Allerdings veränderte sich die Gesellschaft im Laufe der Zeit: Während sie früher ausschließlich aus natürlichen Personen bestand (man denke etwa an den Naturzustand oder an primitive Völker), trifft dies heute nicht mehr zu. Es entstanden neue Elemente, die sich aus mehreren Individuen zusammensetzten. In seinem Werk schildert Coleman diese Veränderungen anhand der Geschichte der Kirchen, Städte und Könige. Insbesondere die englische „Krone“ hebt er hervor, sie sei ein Musterbeispiel dieser neuen Art von Akteur. So kann der König im Namen der Institution handeln oder auch im Namen seiner eigenen Person – ähnlich wie ein Vertreter eines Staates auch als ein Repräsentant einer supranationalen Organisation auftreten kann. Mit der industriellen Revolution entwickelte sich daraus dann ein mit

„weitgehend denselben Rechten wie natürliche Personen ausgestattetes Gebilde, das sowohl Machtpotential als auch Handlungsfreiheit besaß, um Handel, Bankgeschäfte, Fabrikation, Schifffahrt und all die anderen Geschäfte betreiben zu können, die eine industrielle Wirtschaft ausmachen“ (Coleman 1979, S.17).

Diese Gebilde nennt Coleman Korporation. Handelt eine Korporation, wird sie zum „korporativen Akteur“:²⁴

„Die Entwicklung von Korporationen hat zur Folge gehabt, dass natürliche Personen nicht länger die einzigen sozialen Einheiten sind, zwischen denen sich Beziehungen nachsagen lassen“ (Coleman 1991b, S.285).

Alle Akteure zeichnen sich durch eine Summe von Eigenschaften aus, worauf noch zurückgekommen wird:

„Kontrolle über Ressourcen und Ereignisse, Interesse an Ressourcen und Ereignissen und die Fähigkeit, Handlungen zu ergreifen, um diese Interessen durch eine Kontrolle wahrzunehmen“ (Coleman 1991b, S.285).

2. Nach Vanberg ist eine wichtige Aufgabe des Sozialwissenschaftlers die „theoretische Klärung des Übergangs von individuellen Akteuren zu kollektiven Handlungseinheiten“ (Vanberg 1979, S.95). Dieser Unterpunkt fasst Colemans Thesen hierzu zusammen. Er kann anhand zweier Fragen gegliedert werden: Wann werden korporative Akteure gegründet und welche Vorgänge finden hierbei statt?

Die erste Teilfrage kann mit Bezug auf die eben angeführten Eigenschaften der Individuen leicht beantwortet werden: Korporative Akteure werden gegründet, wenn sich die Gründer durch die Einrichtung einen höheren Nutzen versprechen, als wenn sie keinen neuen Akteur errichten würden. In vielen Situationen ist es schlicht vorteilhafter, kollektiv zu handeln.

²⁴ In seinem Hauptwerk „Grundlagen der Sozialtheorie“ spricht James S. Coleman von Körperschaften. Hier wird der Ausdruck Korporation und „korporativer Akteur“ beibehalten.

Um den Prozess der Schaffung eines korporativen Akteurs zu erklären, wird auf das Modell der Ressourcenzusammenlegung zurückgegriffen. Auf eine kurze Aussage reduziert, bringen mehrere Individuen bestimmte Ressourcen in einen gemeinsamen Pool ein, über den dann im Verbund verfügt wird. Die Gesamtheit der Ressourcen untersteht nun also einer einheitlichen Disposition; die direkte Kontrolle über sie wird von den Individuen aufgegeben. Vanberg merkt an, dass in einigen Fällen jemand die Startkosten übernehmen muss, die erforderlich sind, um potentielle Interessenten zur Einbringung von Ressourcen zu veranlassen. Man benötigt daher oftmals einen „Organisator“ (Vanberg 1982, S.152).

Es sind einige Anmerkungen zum Begriff der „Ressourcen“ nötig: Sie können sowohl materiell wie auch nichtmateriell sein. Es können ebenso Fähigkeiten und Fertigkeiten gemeint sein. Alles, was ein Akteur zur Beeinflussung seiner psychischen und sozialen Umwelt einsetzen kann, gilt als Ressource. Es können also nicht nur physische Ressourcen wie Kohle, Land oder monetäre Tauschmittel übertragen werden, sondern durchaus auch Wissen und sozialer Einfluss. Das sollte nochmals betont werden: Ressourcen umfassen mehr als formelle Kompetenzen. Es sind viele Arten weiterer Ressourcengattungen denkbar. Alle Ressourcen leiten sich bei Coleman letztendlich von individuellen Akteuren her.

Zwei Beispiele für korporative Akteure aus Colemans Werk sind Gewerkschaften oder Aktiengesellschaften. Im Fall von Gewerkschaften vereinigen sich Arbeiter zu einem Verband, der durch Mitgliedsbeiträge finanziert wird. Dieser bietet dann gewisse Dienstleistungen für die Gewerkschaftsmitglieder an, etwa eine höhere Effektivität bei Tarifverhandlungen oder Rechtsschutz bei Kündigung. Im zweiten Beispiel investieren Aktionäre Kapital in Unternehmen. Diese versuchen durch diese Ressourcen ihren Gewinn zu steigern, um letztlich durch Dividenden die Aktionäre wieder zu beteiligen.

Letzteres verdeutlicht anschaulich die Notwendigkeit von unterschiedlichen individuellen Rollen in korporativen Akteuren. Es existieren zwei

Hauptkategorien von Mitgliedern: Agenten und Prinzipale. Prinzipale, das sind hier die Aktionäre, übertragen ihre Ressourcen, verlieren ihr direktes Verfügungsrecht und erhalten eine Vergütung für ihre Ressourcenübertragung. Dieser Lohn drückt sich in der Ausschüttung von Dividenden aus. Agenten, im Unternehmen ist das das Management, verwalten diese Ressourcen und werden aus dem zu erwirtschaftenden Kooperationsertrag durch ein Gehalt entlohnt. Mit der Einrichtung eines korporativen Akteurs geht also immer die Einrichtung von Positionen einher, welche durch Individuen besetzt werden. Dies ist der erste von zwei Schritten bei der Einrichtung eines korporativen Akteurs.

Wurden Ressourcen übertragen, so werden bestimmte Regeln erforderlich, wie die Agenten damit umzugehen haben. Coleman und Vanberg nennen dies die implizite oder explizite Aufstellung einer Verfassung. Implizit wäre die Verfassung, wenn die Nutzung des Pools beispielsweise durch Normen oder informelle Absprachen gesteuert wird. Die explizite Variante entspricht einer Kodifizierung. Moderne Verfassungen im juristischen Sinne fallen in diese zweite Kategorie.

3. Als „Dilemma der Organisation“ verstehen Coleman und Vanberg die folgende Problematik, die sich bei jeder Aufstellung einer solchen Verfassung ergibt. Die Übertragung von Ressourcen oder Rechten führt wie bereits erwähnt zu einem Verlust von direkter Kontrolle über diese. Es droht die Verselbstständigung des beauftragten Agenten. Auch andere Individuen, die eine Aufgabe im neuen Akteur übernehmen, versuchen oftmals, die Macht der Korporation zu sichern oder sogar auszubauen. Eine häufige Folge der Einrichtung eines korporativen Akteurs ist damit die Entstehung einer neuen Kategorie von Interessen. An dieser Stelle korrespondiert Coleman klar mit Thesen aus der Principal-Agent-Theorie.

Selbst die Einrichtung eines kollektiven Agenten, beispielsweise eines Parlamentes, kann das Problem der Verselbstständigungstendenzen nicht lösen. Denn in einem solchen Gremium bedarf es Entscheidungs-

regeln. Wählt man eine Mehrheitsregel, kann das Individuum noch immer überstimmt werden und besitzt keine vollständige Kontrolle über den Pool. Wird dagegen eine Einstimmigkeitsregel gewählt, so droht die daraus resultierende potentielle Handlungsunfähigkeit des korporativen Akteurs den Kooperationsgewinn zu schmälern.

Hat sich die Korporation einmal verselbstständigt, existieren laut Coleman nur noch drei Möglichkeiten, eine Restitution herbeizuführen. Die erste Variante ist, die Kontrolle über den korporativen Akteur an Personen zurückzugeben. Oder anderes ausgedrückt: Es soll versucht werden, die Macht des Akteurs durch eine Verfassungsänderung wieder zu beschränken. Die praktische Durchführbarkeit kann hierbei jedoch Probleme bereiten, denn die erforderlichen Ressourcen zur Entmachtung können bereits in der Hand des Agenten liegen. Eine zweite Möglichkeit ist die Etablierung eines neuen korporativen Akteurs als eine Art Gegenmacht. Auch hier kann jedoch der Mangel an Ressourcen behindernd wirken. Letztlich kann der Staat um Hilfe gebeten werden. Ob jedoch die Schwächung einer Korporation durch die Stärkung einer anderen Korporation nicht noch größere Probleme hervorruft, ist eine wichtige Frage, die auch Coleman stellt.

Operationalisieren lässt sich die Chance auf die individuelle Interessensicherung in einem korporativen Akteur durch die Begriffe Marktmacht und Organisationsmacht (Vanberg 1982, S.181). Marktmacht bezeichnet die praktische Möglichkeit, aus der Korporation auszusteigen. Sie reicht von „sanktionslos“ bis zur Vernichtung der Existenz des austretenden Akteurs. Organisationsmacht umfasst alle Möglichkeiten, auf die innere Organisation des korporativen Akteurs Einfluss zu nehmen, beispielsweise durch ein Stimm- oder Vetorecht bei der Personalbesetzung.

Colemans Modell unterscheidet sich von den ökonomischen Herangehensweisen an das Problem der Modellierung von Kollektiven in einem wichtigen Punkt. Wirtschaftswissenschaftler greifen fast ausschließlich auf den gegenseitigen Tausch zurück. Bei der Kollektivierung entsteht

dann eine größere Summe solcher Tauschbeziehungen. Nach dem Modell der Ressourcenzusammenlegung existiert dagegen kein Netzwerk solch bilateraler Austauschbeziehungen, sondern der eben beschriebene Pool. Das Modell kann daher als das Resultat einer modifizierten Anwendung des ökonomischen Verhaltensmodells, des homo oeconomicus, betrachtet werden.

Letztlich lassen sich die Aussagen Colemans und Vanbergs zum Prozess der korporativen Akteursentstehung in vier Punkten zusammenfassen:

- Individuen oder auch korporative Akteure übertragen Ressourcen in einen Pool aufgrund rationaler Überlegungen
- Es erfolgt die Einrichtung eines Agenten
- Die direkte Kontrolle der Ressourcen obliegt dem Agenten
- Regeln für die Nutzung der Ressourcen werden in einer „Verfassung“ festgelegt

Damit wird verständlich, auf welche Weise die EU zu einem Akteur wird. Zentral ist das Element der Ressourcenverfügung. Trotz der Auseinandersetzung mit dem „Dilemma der Organisation“ und der Organisationsmacht fehlt jedoch noch eine präzise Unterscheidungsmöglichkeit zwischen dem Handeln der Summe der Mitglieder und dem Handeln des Agenten, insbesondere wenn dieser kollektiver Natur ist oder auf bestimmte Weise an die Mitglieder rückgekoppelt ist und eben nicht vollständig gegen den Willen der Mitglieder entscheidet. Hier hilft die Autonomie weiter, sie fungiert auch als eine Präzisierung der Colemanschen „Organisationsmacht“.

3.1.4. Autonomes Handeln

Ohne ein Grundmaß an Autonomie würde jedes Handeln der EU der Gemeinschaft der dahinterstehenden Mitglieder zugeschrieben werden. Gehring formuliert:

„Erst diese Autonomie befähigt [Organisationen], sich eigendynamisch zu entwickeln und zu Akteuren zu werden, die von ihren Mitgliedsstaaten unterscheidbar zu handeln zu vermögen“ (Gehring 2009, S.61).

Koch nennt das “Autonomie in der Zielformulierung” und sieht es ebenso als zentrales Merkmal eines organisationalen oder supranationalen Akteurs (2009). Da die Autonomie in zahlreichen weiteren Ansätzen der actorness-Forschung behandelt wird, ist die Unabdingbarkeit dieses Merkmals für die Entstehung organisationaler Handlungsfähigkeit auch nicht verwunderlich.

Autonomie entsteht nach Sjöstedt (1977, S.25-27) zum einen durch etablierte Politiken, welche der EU einen institutionalisierten Wissensvorsprung gegenüber den Mitgliedern ermöglichen.

Zweitens bedingt auch bei ihm der Entscheidungsprozess in der EU Autonomie, sofern sich die Entscheidergruppe von der Gruppe der Mitglieder unterscheidet. Sobald ein Output des Systems nicht mehr allein der Gruppe der Mitgliedsstaaten zugeordnet werden kann, liegt bei Sjöstedt Autonomie vor.

Ähnlich klingt das bei Jupille und Caporaso, dabei beziehen sie sich klar auf Sjøstedt:²⁵

„These institutions should make a difference, compared to the baseline expectation of a decentralized state system working on the basis of power and interest“ (1998, S.217).

Barnett/Finnemore (2004) gehen mit ihrem Autoritätskonzept auf Basis bürokratischer Merkmale, welches dann für Autonomie sorgen kann, einen ähnlichen Weg, jedoch ohne klare Theorie hinter diesem „Unterschied“, den die Organisation nun einmal ausmachen sollte um Autonomie zu generieren. Es bleibt also nur, das Teilergebnis aus Kapitel 2 zu wiederholen: Es ist in bestehenden politikwissenschaftlichen Ansätzen nicht vollständig klar, wann die EU eine eigene Qualität erhält, also „mehr“ als die Summe der Mitglieder darstellt. Autonomie ist ein Maß für die Einengung des Handlungsspielraums der Summe der Mitgliedsstaaten durch die EU.

²⁵ Wobei Jupille/Caporaso Autonomie in Unterscheidbarkeit und Unabhängigkeit unterteilen. Letzteres ist recht ähnlich zur hier definierten Autonomie. Dagegen gilt für Unterscheidbarkeit, also die Art der Repräsentation während den Verhandlungen, dass sie aus theoretischer Sicht eigentlich unbedeutend ist:

„Organizational action capability is largely disconnected from the way in which the organization is represented externally. While the form of representation may have symbolic or practical implications, it does not affect the two main components of EU action capability, namely autonomy of goal formation and control of relevant governance resources. From a theoretical point of view, it is thus of secondary importance whether the EU is represented internationally by the Commission, the Council Presidency or any other agent, because all EU representatives alike are bound to pursue EU preferences that have been shaped according to EU procedures and all of them rely on the resources controlled by the EU at large or suffer from the lack of such resources“ (Gehring et al. 2013).

Wie Scheffler treffend bemerkt (2011, S.39), muss „der Autonomie eine Minimaldefinition beigegeben werden“, wenn selbige zur Identifikation einer Akteursqualität der EU dienen soll. Solche Mindestanforderungen sind es, welche die EU erfüllen muss, um „mehr“ als eine Koalition zu sein. Wie Scheffler korrekt schließt, bleibt das Minimallevel in den politikwissenschaftlichen Ansätzen derzeit jedoch noch zu unklar.²⁶

Eine systemtheoretisch-inspirierte Herangehensweise hilft bei der Identifikation dieser Minimaldefinition weiter (vgl. Gehring 2009, S.59ff). Denn um festzulegen, wann ein „Unterschied“ zu einer Koalition erreicht ist, muss klar sein, welche Aspekte einen Unterschied verursachen:

„Die Stärke der systemtheoretisch informierten Theorie internationaler Organisationen liegt [...] im Bereich der Ermittlung der unterschiedlichen Quellen der organisationspezifischen Autonomie“ (ebd., S.89).

Die Systemtheorie ist grundsätzlich auch auf Entitäten wie die EU anwendbar, soll in ihrer bemerkenswerten Tiefe hier aber nicht ausführlich beschrieben werden (vgl. dazu beispielsweise Luhmann 1984 und Willke 1996).

Betrachtet man die EU als soziales System, so wird alles, was außerhalb der EU passiert, zur Umwelt dieses Systems. Das gilt auch für die EU-Mitgliedsstaaten, welche selbst Systeme darstellen (Luhmann 1984, S.249). Wichtig ist nun die Tatsache, dass soziale Systeme auf der niedrigsten Ebene aus Kommunikationen zwischen einem Sender und einem Empfänger bestehen. Das ist auf dieses Akteurskonzept übertragbar:

²⁶ Scheffler verwirft die Autonomie nun in seiner Arbeit als eigenständiges Kriterium, da er es für „konzeptionell kaum möglich“ erachtet, sein gesuchtes mehrstufiges Autonomiekonzept zu erstellen, welches nach einer Minimaldefinition noch eine Fähigkeit zum Handeln aufnimmt (2011, S.40).

Denn die Kommunikationen können als Kommunikationshandlungen einem Akteur zugeschrieben werden.

Aus systemtheoretischer Perspektive handelt die EU, falls die Kommunikation ihr zugeschrieben wird und nicht der Gruppe der Mitglieder (vgl. Gehring 2009, S.85, Luhmann/Baecker 2002). Zuschreibung erfolgt dann, wenn das Signal durch Organisationsstrukturen Differenzierung erfährt und nicht mehr ohne Informationsverlust durch die Beobachtung der Gesamtheit der Mitgliedstaaten erklärt werden kann (Willke 1984, S.37). Dies gilt schon dann,

„wenn die an einem Entscheidungsprozess beteiligten Akteure nicht deckungsgleich mit der Gruppe derjenigen Akteure sind, in deren Namen Entscheidungen getroffen werden“ (Gehring 2009, S.86).

Aus theoretischer Sicht wächst die Autonomie des Systems also mit „steigender Binnenkomplexität“ (ebd., S.74). Letzteres meint vor allem die Verfahren (funktionale Differenzierung) oder die geschichtsabhängige interne Struktur.

Autonomie kann also zum einen anhand der Entscheidungsprozesse festgestellt werden, mit Hilfe derer über die Colemanschen Ressourcen verfügt wird. Mit einer funktionalen Differenzierung der Entscheidungsverfahren werden diese im Vergleich zu einem einfachen Verhandlungssystem komplexer. So könnte beispielsweise ein wissenschaftlich-technischer Ausschuss einem Entscheidungsprozess vorangeschaltet werden, der den Raum für das anschließende Bargaining der Mitgliedsstaaten einschränkt. Auf die gleiche Weise wirkt ein Initiativrecht für ein Sekretariat, etwa für die EU-Kommission, oder die Beteiligung derselben am internen Verhandlungsprozess. Eine Mehrheitsentscheidung gegen einzelne abweichende Meinungen ist ein weiteres einfaches Beispiel dafür: Hier ist die Entscheidung nicht mehr durch die Positionen der Gesamtgruppe erklärbar, da gegen einige Mitglieder entschieden wurde. Erst ein innerorganisatorisches Entscheidungsverfahren hat dann zu einem Output des

Systems EU geführt. Das Gegenbeispiel ist ein einfaches Verhandlungssystem, in dem eine Entscheidung vollständig konsensual getroffen wird.

Durch bereits entstandene, frühere Systemstrukturen werden außerdem system-inadäquate Entscheidungen ausgefiltert. Wollte die EU-Kommission etwa eine neue Richtlinie zum Emissionshandel entwerfen, so wird sie von den zuvor getroffenen Entscheidungen, dem *aquis communautaire*, ausgehen. Kontingente Entscheidungen bauen also auf vorhergehenden kontingenten Entscheidungen auf. Inkrementelle Politikentwicklung, also die oftmals zurückhaltende Anpassung bestehender Normen, ist dafür das Musterbeispiel.

Es genügt in der Praxis, eine klare Unterscheidung zu einem einfachen Verhandlungssystem festzustellen. Sobald irgendein Einfluss auf das Bargaining der Systemmitglieder nachgewiesen werden kann, liegt bereits eine ausreichende Autonomie vor, denn schon dann ist das Ergebnis nicht mehr ohne Betrachtung der Systemstrukturen erklärbar.

Wie beschrieben, ist es also ausschlaggebend, ob Entscheidungen der Union allein durch die Gesamtheit der Mitglieder erklärt werden können oder ob differenzierende Strukturen, etwa Organe wie die Kommission, oder auch Pfadabhängigkeiten einflussnehmend wirken.

Ohne dieses Grundmaß an Autonomie würde es keinen Sinn machen, die EU zusätzlich zu den Mitgliedern in ein Kooperationsprojekt aufzunehmen. Denn nur dann wird die Handlung der Union, welche stets in Form einer Kommunikation stattfindet, auch dem System EU zugeordnet. Dieses Konzept ist voll kompatibel zu den Ausführungen Sjøstedts (1977, s.o.), liefert jedoch eine präzisere Möglichkeit der Messung der Variable, da die genauen Ursachen für Autonomie identifizierbar werden.

Es handelt sich insgesamt um eine intervenierende Variable – entweder die EU ist im jeweiligen Zustand oder Politikfeld nun einmal grundlegend autonom in der Ressourcenverfügung und damit zumindest eingeschränkt strategiefähig, oder sie ist es nicht.

3.1.5. Zusammenfassung der Variablen

Der Ansatz leitete sich ab aus drei Unzulänglichkeiten, welche bestehende Konzepte zur Akteursqualität vorweisen. Etablierte Ansätze verfügen erstens meist nicht über ein theoretisches Fundament der Handlungsfähigkeit der EU. Zweitens fehlt in der Regel ein Konzept zur Unterscheidung zwischen dem Handeln der Union und dem der Mitgliedsstaaten. Drittens wird Anerkennung, wenn überhaupt, nicht als abhängige Variable betrachtet.

Aus den theoretischen Ausführungen ergaben sich nun vier Variablen:

1. Ressourcen der EU in einem Politikfeld
2. Autonomie der EU in einem Politikfeld
3. Relevanz der EU für ein Kooperationsprojekt
4. Anerkennung der EU als Akteur in einem Kooperationsprojekt

Es wurde herausgearbeitet, dass die abhängige Variable, Anerkennung, direkt von der Relevanz der EU für ein Kooperationsprojekt abhängt. Sie ist ein Maß für den Beitrag, den ein Akteur leisten kann, um zum Kooperationsziel beizutragen. Wird eine bestimmte Schwelle überschritten, sollten Mitglieder des Kooperationsprojekts auf die Relevanz mit Anerkennung reagieren.

Um überhaupt zu einem Projekt beitragen zu können, benötigt die EU eine eigene Handlungsfähigkeit. Colemans korporativer Akteur als etablierte Theorie bietet mit dem Modell der Ressourcenzusammenlegung

ein Fundament. Ein systemtheoretisch präzisiertes Konzept der Autonomie - welches anderen Ansätzen zur Akteursqualität grundsätzlich nicht fremd ist - ergänzt seine Aussagen zur Organisationsmacht und zum "Dilemma der Organisation".

Ressourcen sind all diejenigen Dinge, die es erlauben, die eigene Umwelt zu beeinflussen:

"To become an actor in its own right, an organization must also gain control over a significant amount of governance resources (Coleman 1990, S.45-53). An organization acts, if its decisions constrain, orchestrate or in other ways shape and influence the behaviour of relevant actors in its environment (Sjöstedt 1977). Without control over governance resources, its decisions would be irrelevant for other actors" (Gehring et al. 2013).

Autonomie erlaubt eine Unterscheidung zwischen dem Handeln der EU und dem einer Gruppe von Mitgliedsstaaten – sie ist ein Kriterium dafür, ob in einem Kooperationsprojekt aus der Sicht Dritter wirklich Kommunikationen, Entscheidungen und Handlungen der EU vorliegen.

3.2. Hypothese und Operationalisierung

Die Zusammenhänge der Variablen wurden wie folgt beschrieben - und werden nun in umgekehrter Reihenfolge formuliert:

1. Relevanz beruht auf Ressourcen und Autonomie

Substantielle Ressourcen, welche zum Erfolg eines Kooperationsprojekts beitragen können, und Autonomie bedeuten eine Relevanz der EU für jenes Projekt.

2. Relevanz führt zu Anerkennung

Erfolgt keine Anerkennung als Akteur trotz einer Relevanz, so wird letztere nicht stark genug ausgeprägt sein. Zahlreiche Effekte können eine Anerkennung in diesem Sinne erschweren oder verhindern, etwa formelle und materielle Hindernisse oder Veto-Spieler, ab einem Schwellenwert führt jedoch kein Weg mehr an der zum Akteur gewordenen EU vorbei und Dritte werden reagieren, so die These.

Darauf aufbauend lässt sich die Hypothese formulieren, anschließend wird dargestellt, wie die Variablen empirisch festgestellt werden können.

3.2.1. Hypothese

Würden Vermutung 1 und 2 als zusammenhängende Vermutung formuliert, so lautete diese wie folgt:

„Verfügt die EU über substantielle Ressourcen, welche zum Erfolg eines bestimmten Kooperationsprojekts beitragen können, sowie über Autonomie, so wird sie relevant für das Kooperationsprojekt. Wird sie als Kooperationspartner anerkannt, so ist dies stets auf diese Relevanz zurückzuführen.“

Anerkennung folgt also aus Relevanz, Relevanz wiederum basiert auf Ressourcen und Autonomie.²⁷ Damit folgt Anerkennung ebenfalls aus Ressourcen und Autonomie. Die Hypothese lässt sich auf dieser Feststellung aufbauend vereinfachen und verkürzen:

²⁷ Ressourcen und Autonomie können gemeinsam auch als „Handlungsfähigkeit“ bezeichnet werden. Erreicht die Ausstattung mit Ressourcen einen Schwellenwert – werden diese also „substantiell“, so entsteht Relevanz.

H: „Erfolgt eine Anerkennung als Kooperationspartner, so ist dies auf eine substantielle Kontrolle von Ressourcen, welche zum Kooperationserfolg beitragen können, und auf eine Autonomie der Union zurückzuführen.“

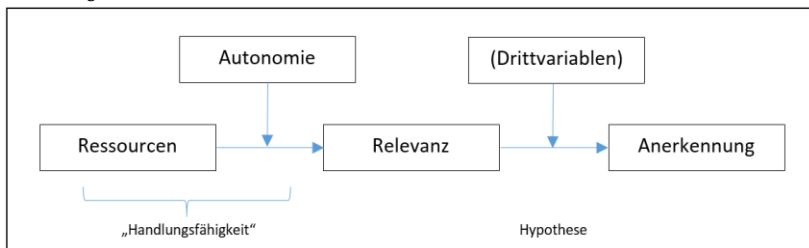
Anerkennung wird zur abhängigen Variablen, substantielle Ressourcen zur unabhängigen. Autonomie wirkt intervenierend, da für Autonomie Ressourcen vorliegen müssen. Der Begriff „Relevanz“ oder auch „relevante Handlungsfähigkeit“ ist dann Synonym für das gleichzeitige Vorliegen substantieller Ressourcen und Autonomie.

In anderen Worten:

„Recognition of an international organization as a full-fledged member of an international negotiation amounts to a final reward that recognizes a substantial capability to act externally in relevant ways“ (Gehring 2010, S.).

Ein Kausalschema kann die postulierten Zusammenhänge und damit die Hypothese verdeutlichen:

Abbildung 2: Variablenmodell



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Bestätigung der Hypothese würde sich dann ergeben, wenn die Anerkennung der EU klar auf deren Relevanz zurückzuführen ist. Ebenso wirken Fälle ohne Relevanz und ohne Anerkennung bestätigend. Falsifikation erfolgt, wenn Anerkennung ohne Relevanz auftritt.

Die Kausalbeziehung gilt jedoch nur einseitig: Anerkennung sollte zwar stets aus Relevanz folgen, Relevanz führt jedoch nicht unweigerlich zu Anerkennung. In anderen Worten: Da es sich bei Relevanz nur um eine notwendige, jedoch nicht um eine hinreichende Bedingung für die Akteursanerkennung handelt, kann nicht aus einer fehlenden Anerkennung auf fehlende Relevanz geschlossen werden – auch Veto-Spieler könnten beispielsweise verantwortlich für die unvollständige Kausalkette sein.

Intervenierende Variablen, wie etwa jene Veto-Spieler, müssten dann aber auch identifizierbar sein. Tritt ein solcher Fall auf, muss Relevanz einen Schwellenwert erreichen, der eine Anpassung der intervenierenden Drittvariablen hervorruft. Fehlt die Anerkennung, liegt jedoch Relevanz vor, so muss anhand von Konflikten im Kooperationsprojekt, die in der der Nichtbeteiligung der EU gründen, gezeigt werden, dass die Relevanz eben nicht den nötigen Schwellenwert erreicht hat, um z.B. Veto-Spieler zu überzeugen oder institutionelle Änderungen zu initiieren.²⁸

Wie so oft in den Sozialwissenschaften üblich, kann keine Verifikation erfolgen - in Anlehnung an eine klassische Einführungsvorlesung zu Methoden der empirischen Sozialforschung ist das Auftauchen nur eines

²⁸ Ganz im Sinne von Hedström und Swedberg wird „Abstraktion“ betrieben und auf den zentralen Prozess fokussiert (1998, S.24). Drittvariablen, die den Schritt zur Anerkennung nun einmal im Extremfall in vielfältiger Weise verhindern können, sind zunächst einmal auszublenden. Sie werden erst dann für die Untersuchung interessant, wenn eine scheinbar ausreichende Relevanz nicht zur Anerkennung führt.

„schwarzen Schwans“ auch bei noch so vielen „weißen Schwänen“ weiterhin möglich, jedoch bei dauernder Prüfung zumindest zunehmend unwahrscheinlicher (Popper 1989, S.15).²⁹

Wird die Hypothese so durchdacht, so sind folgende Variablenkonstellationen bestätigend (B) und falsifizierend (F):

Tabelle 1: Hypothesenbestätigung

Hypothese		Anerkennung	
		Ja	Nein
Relevanz	Ja	B	Drittvariablen prüfen
	Nein	F	B

Quelle: Eigene Darstellung.

In den empirischen Teilen der Arbeit bietet sich darauf aufbauend ein schrittweises Vorgehen an. Zunächst macht es Sinn, das jeweilige Kooperationsprojekt vorzustellen, um die nötigen Ressourcen erkennbar zu machen. Zweitens sollte die EU auf diese Ressourcen geprüft werden. Drittens sind die Entscheidungsverfahren auf Autonomie zu untersuchen. Aus diesen Schritten ergibt sich viertens eine These zur Relevanz: Ist die Handlungsfähigkeit substantiell genug, dass die EU nötig für den Erfolg des Kooperationsprojekts wird? Und schließlich folgt fünftens die Prüfung: Deckt sich eine ggf. vorhandene Anerkennung mit der These zur

²⁹ Letztlich sollte also jedem Forscher bewusst sein, dass die Ergebnisse auch im besten Fall unsicher sein werden. Vor allem in den Sozialwissenschaften ist es kaum möglich, die eigenen Hypothesen zu verifizieren. „Theorien werden [stattdessen] auf diesem Weg überprüft, gegebenenfalls falsifiziert“ (Flick 2007, S.123). Ein Erkenntnisgewinn resultiert bereits aus einer Bestätigung, aber noch mehr aus der Falsifikation. Kann der Ansatz trotz der Anwendung auf schwierige Fälle bestätigt werden, so wäre dies ein starker Hinweis auf die Korrektheit der Hypothesen. Als Forscher ist es also meist sehr sinnvoll, die Falsifikation explizit zu suchen, wenngleich dies in der Praxis häufig vermieden wird um den eigenen theoretischen Ansatz zu schützen. Ergebnisse sind dann zwar noch immer exemplarisch, können aber im besten Fall mit einer gewissen Sicherheit auf andere Fallbeispiele übertragen werden.

Relevanz?² Gibt es konkrete Hinweise, dass die Ressourcen verantwortlich sind?

3.2.2. Formelle Anerkennung

Im Theorieteil wurde kurz auf den Einfluss von formeller Mitgliedschaft auf einen Anerkennungsprozess eingegangen. Es wurde ausgesagt, dass formelle Mitgliedschaft in keinem klaren Kausalverhältnis zu anderen, hier untersuchten, Variablen steht. Formelle Mitgliedschaft steht also abseits im Kausalgeflecht und soll daher nicht in der Haupt-Hypothese geprüft werden, hierfür sei auf andere Arbeiten verwiesen (etwa Gehring et al. 2013). Das Verhältnis zwischen de jure und de facto Anerkennung wird jedoch in einer Nebenhypothese mituntersucht: Es wird vermutet, dass formelle Anerkennung nicht ausschlaggebend für praktische Anerkennung ist. Durchaus möglich ist jedoch die formelle Aufnahme einer Organisation in ein Projekt aufgrund von praktischer Anerkennung. Es gilt daher auch für diese Arbeit:

“While [formal recognition] may follow from EU action capability on relevant issues, it may also be influenced by other factors like package deals or the absence of the necessary quorum for changing the constitutional rules of an international institution (Gehring et al. 2013, S.6)”.

Gegebenenfalls könnte die Variable „formelle Anerkennung“ daher rechts neben dem oben visualisierten Schaubild stehen, verbunden mit praktischer Anerkennung, welche eine hinreichende, jedoch keine notwendige Bedingung dafür wäre.

3.2.3. Operationalisierung: Messung und Datenerhebung

Zur Überprüfung der Hypothese müssen die theoretischen Begrifflichkeiten erfassbar gemacht werden. In anderen Worten: Wie zeigen sich die oben genannten Variablen in der Wirklichkeit?

Hinzu kommt die Operationalisierung. Sie legt fest, wie die Variablenausprägungen erhoben werden, sie ist die Formulierung der Messvorschriften. Dies ist, ganz im Sinne von King, Keohane und Verba (1994), unabhängig von der Wahl eines quantitativen oder qualitativen Designs - obgleich eine formelle Operationalisierung bei qualitativen Studien oftmals vernachlässigt wird. Dabei ist selbiges zumindest in konzeptioneller Hinsicht grundsätzlich sehr hilfreich.

Der Abschnitt gliedert sich nach den Variablen: „Ressourcen“, „Autonomie“, „Relevanz“ und „Anerkennung“ (1-4). Erstens wird jeweils dargestellt, welche Indikatoren für die Festlegung des Variablenwertes herangezogen werden können (Messung). Zweitens wird der Prozess der Datenerhebung dargestellt, also wie diese Indikatoren erhalten werden können (Art der Erhebung und Quellen).

1) Die Ressourcenausstattung lässt sich durch eine Synopse aller Möglichkeiten, um zu einem Kooperationsziel beizutragen, feststellen. Für die Definition des Colemanschen Konzepts der Ressourcen sei hier auch auf den Theorieteil verwiesen. Ressourcen können sowohl materiell wie auch nichtmateriell sein. Es können also ebenso auch Fähigkeiten und Fertigkeiten gemeint sein. Untersuchungsgegenstand sind in dieser Arbeit Kooperationsprojekte, welche in der Regel auf zwischenstaatlichen Verhandlungen basieren. Oftmals sind nun in Verhandlungen Zugeständnisse erforderlich, um ein gemeinsames Projekt umzusetzen - etwa Klimaschutz oder Sicherheit. Als Ressourcen können daher zunächst Kompetenzen für solche Zugeständnisse herangezogen werden. Diese Kompetenzen müssen jedoch auch verbindlich und wirksam sein – an-

sonsten hätte die EU nichts wirklich zu entscheiden oder ihre Entscheidungen würden keine Wirkung entfalten. Es geht also nicht nur darum, ob die EU ein Politikfeld regeln darf, sondern ob sie es de facto auch verbindlich kann. Gleichsam können wissenschaftliche Beiträge oder monetäre Mittel als relevante Ressourcen für ein Kooperationsprojekt gelten, sofern diese Mittel zur Erreichung des Kooperationsziels substantiell beitragen können. Dies ist durchaus vorstellbar, sofern eine Kooperation etwa auf konkreten, material- oder wissensintensiven Teilprozessen beruht.³⁰ Es geht also nicht nur um Kompetenzen.

Im Gegensatz zur vorherrschenden Argumentationslinie der Rechtswissenschaft reduziert sich diese Untersuchung auch nicht nur auf die interne Ressource „externe Kompetenz“ (vgl. etwa Koutrakos 2015).³¹ Sie erfasst sämtliche Ressourcen im Politikfeld, die materielle Relevanz für externe Kooperationsprojekte entwickeln können.

Ressourcen lassen sich im Fall der EU zum einen aus ihrer „Verfassung“ im Colemanschen Sinne, etwa Vertragswerken oder auch informellen Regeln, destillieren. Hinzu kommen die „Nicht-Kompetenzen“ wie Organisationswissen, Monetäres oder Dienstleistungen welche direkt aus den

³⁰ Auch empirisch zeigt sich immer wieder die Einbeziehung von wissenschaftlichen Experten in Kooperationsprojekte. Ein Beispiel ist das in Kapitel 6 und 7 behandelte LRTAP-Regime, in dem Monitoring-Projekte oder Forschungseinrichtungen eine prägende Rolle spielten.

³¹ Rechtswissenschaftler betonen häufig die Notwendigkeit einer formellen Kompetenz eines Akteurs zur externen Tätigkeitsausübung (Delreux 2016). Der hier verwendete politikwissenschaftliche Ansatz zielt jedoch weiter: Eine solche Ermächtigung ist nicht allein entscheidend, sondern muss durch die internen Regelungsbefugnisse einer Organisation gegenüber ihren eigenen Mitgliedern unterfüttert sein. Nur dann wird auch eine praktische Akteursrolle, etwa der EU oder einer Organisation, im internationalen System resultieren. Eine Organisation, die keine explizit externe Kompetenz besitzt, wird also ebenso für ein Kooperationsprojekt relevant werden können wie eine Organisation, die darüber verfügt - sofern die entsprechenden Ressourcen übertragen wurden und Autonomie vorliegt.

Institutionen und der täglichen Arbeit (auch Pfadabhängigkeiten) folgen. Indirekt folgen jedoch auch diese aus der organisationalen Verfassung.

2) Autonomie wirkt in der Hypothese intervenierend. Sie ist das entscheidende Merkmal, welches zeigt, ob es sich bei der EU im jeweiligen Zeitabschnitt oder Politikfeld um mehr als eine bloße Koalition von Staaten handelt. Zusammenfassend gilt: Die EU muss bei den die internationalen Kooperationsprojekte betreffenden internen Entscheidungen „einen Unterschied machen“ - ansonsten würde es keinen Sinn machen, sie zusätzlich in ein Kooperationsprojekt aufzunehmen. Für die EU genügt es, bei dieser Variable einen solchen Minimum-Schwellenwert zu erreichen um auf dem „Radar“ der Kooperationspartner aufzutauchen.

Dieser Unterschied wird durch den Einfluss der Systemstrukturen auf die Entscheidungsprozesse zum Ressourceneinsatz deutlich, insbesondere auf diejenigen Entscheidungen, die festlegen, welche Ziele auf welche Weise verfolgt werden sollen. Ohne eine signifikante Autonomie entwickelt die EU keine Strategiefähigkeit und Handlungen durch sie würden den Mitgliedsstaaten als Koalition zugeschrieben (im systemtheoretischen Sinne), hier sei auch auf Abschnitt 3.1.2. verwiesen.

Entsprechend der systemtheoretischen Ausführungen aus Abschnitt 3.1.4. wird schon dann der Schwellenwert von Autonomie erreicht, sofern bereits ein geringer Einfluss auf die Ressourcenanwendung nachgewiesen werden kann, der auf Systemstrukturen zurückzuführen ist und die Meinungsbildung der Mitgliedsstaaten beeinflusst, etwa die Einbindung der Kommission als Initiator oder Berater. Im selben Sinne kann natürlich eine ausgeführte Mehrheitsentscheidung unterscheidend wirken, ebenso Verfahren wie eine komplette Delegation oder auch institutionalisiertes Wissen, welches die EU-Entscheidung stark beeinflusst. Deutlich wird Autonomie besonders dann, wenn gegen den Willen eines Organisationsmitglieds entschieden wird.

Diese Variable muss für jedes Politikfeld einzeln und erneut festgestellt werden, denn es ist theoretisch durchaus möglich, dass die EU in einem Politikfeld sehr autonome Entscheidungen treffen kann und in einem anderen die Mitgliedsstaaten allein, konsensual in Einstimmigkeit und unbeeinflusst wirken.

Allerdings ist aufgrund der inzwischen sehr starken Ausdifferenzierung des EU-Entscheidungsapparates und des gewachsenen *aquis communautaire* wohl davon auszugehen, dass Autonomie heute in den meisten Fällen vorliegt. Vor allem für frühe Phasen der Europäischen Integration könnte das jedoch weniger gelten.

3) Relevanz ist ein Maß für die Notwendigkeit, die Union in ein Kooperationsprojekt als Akteur einzubinden. Sie basiert auf den Ressourcen und der Autonomie. Wird die Handlungsfähigkeit der EU für das Kooperationsprojekt substantiell, so ist das gleichbedeutend mit Relevanz. Dieses „Substantielle“ zeigt sich womöglich anhand von Konflikten und Problemen, welche aus der Nicht-Anerkennung der EU in einem Projekt folgen. Es sind Anzeichen, dass der potentielle Beitrag der EU für einen besseren Kooperationserfolg fehlt.

Mögliche Quellen sind Aussagen direkt Beteiligter, im Idealfall solcher Personen, die im Kooperationsprojekt aktiv waren, und welche die Notwendigkeit äußern, die EU aufzunehmen. Auch Aussagen unabhängiger Personen können hilfreich sein, in einem gewissen Maße auch Aussagen von EU-Mitgliedern.³² Vor allem jedoch sollte die möglichst objektive Analyse des Kooperationsprojekts anhand Primärquellen Klarheit bringen, ob die Union tatsächlich gebraucht wird. Dies kann über einen Vergleich der für ein Projekt benötigten Ressourcen mit denen, über welche

³² Da davon auszugehen ist, dass ein Akteur die eigene Relevanz nicht immer objektiv bewertet, ist hier jedoch Vorsicht angebracht.

sie verfügt, erfolgen. Würde ein Vorhaben ohne die EU scheitern oder trat dies sogar auf, ist das ein deutliches Zeichen für Relevanz.

Probleme, welche aus der Nicht-Beteiligung relevanter Organisationen folgen, zeigen sich empirisch beispielsweise immer wieder im Rahmen einer Friedenskonferenz ohne eine Teilnahme aller beteiligten Konfliktparteien. Insgesamt ist Relevanz vor allem eine empirisch gestützte Bewertung, aufbauend auf Ressourcen, Autonomie und dem angestrebten Kooperationsinhalt.

4) Die Messung der abhängigen Variablen „Anerkennung“ erfolgt über die empirische Beobachtung der Praxis in Kooperationsprojekten. Anerkennung äußert sich als Akzeptanz der Union als ein gleichwertiger Akteur neben oder anstelle ihrer Mitgliedsstaaten.

Letztlich hängt die Anerkennung also von den ebenfalls am Projekt beteiligten Akteuren und deren Verhalten ab. Institutionen wie die EU haben im Gegensatz zu Nationalstaaten keinen Anspruch per se, sie müssen sich eine Anerkennung durch das Erlangen von Relevanz verdienen. Wird die EU in den Sitzungen als gleichwertiger Akteur behandelt, so ist dies ein Zeichen von Anerkennung.

Dabei geht es um die explizite Hinwendung zur EU. Beispiele sind Rede-rechte, konkretes Verhandeln und substantielle Beiträge, welche die Union an Dritte richtet, und die akzeptiert werden, beispielsweise nachgewiesen durch Verhandlungsprotokolle. Werden spezielle Maßnahmen getroffen, um sie in das Kooperationsprojekt zusätzlich einzugliedern, ist dies ebenfalls ein potentieller Beleg - jede zusätzliche Anerkennung im Vergleich zu den Mitgliedsstaaten der EU zeugt in der Regel von einem eigenen Wert für das Projekt. Auch das Vorhaben, die Union zu Implementationsleistungen zu verpflichten, bedeutet meist Anerkennung, genauso wie das Entgegenkommen im Bargaining-Verfahren oder der Versuch, die EU auf strengere Maßnahmen zu verpflichten. Ein weiterer Indikator kann der formelle Beitritt der EU zu einem Projekt sein – hier ist

jedoch ein genauer Blick auf die Beitrittsumstände notwendig (siehe vorangehenden Abschnitt).

Dies alles impliziert, dass Anerkennung ein graduelles Konzept darstellt – es ist nun einmal möglich, einen Akteur nur für eine einzelne Fachfrage oder ein Subprojekt anzuerkennen ohne aber per se eine umfassende Akzeptanz zu attestieren. Die Erhebung dieser Variable kann nur vorsichtig am Einzelfall erfolgen und sie muss alternative Erklärungen für das Verhalten der Kooperationsbeteiligten stets berücksichtigen.³³

Für diese Arbeit sind folglich zwei Quellenarten besonders interessant: Zum einen Primärdokumente der EU und des Kooperationsprojekts, zum anderen Aussagen direkt Beteiligter. Ergänzend kann auch Sekundärliteratur hilfreich sein, vor allem, wenn sie sich selbst auf direkte Quellen beruft und Verhandlungsgänge und Positionen nachzeichnet.

Primärdokumente sind in der Regel über die Archive der jeweiligen Institutionen abrufbar. Ältere Dokumente könnten jedoch schwierig oder gar nicht zu bekommen sein. In dieser Arbeit tritt das glücklicherweise nur in sehr wenigen Fällen auf. Interviews sollten sich auf diejenigen Personen konzentrieren, die einen Einblick in das Kooperationsprojekt haben. Besonders aufschlussreich sollten dabei Aussagen derjenigen Personen sein, welche die Verhandlungen zur ersten Anerkennung der EU, sofern dieser Zeitpunkt ausreichend deutlich wird, beleuchten. Denn es ist zu erwarten, dass Quellen, welche um den Zeitpunkt der ersten Anerkennung datieren, die meisten Informationen zu den Hintergründen der Anerkennung enthalten.

³³ Zur oben genannten nicht näher verfolgten „Nebenthese“: Formelle Mitgliedschaft wäre empirisch relativ leicht anhand der Verträge und Erklärungen feststellbar. Die Hintergründe einer (Nicht-) Aufnahme der EU in ein Kooperationsregime sind dagegen oftmals unbekannt und bedürfen einer Methode der Datenauswertung.

Für diese Untersuchung wurden unterschiedliche Arten von Interviews durchgeführt. Zum einen halboffene Präsenzinterviews, welche auf einem Gesprächsleitfaden aufbauten und teilweise, sofern Zustimmung gegeben wurde, auch aufgezeichnet wurden. Zum anderen telefonische Interviews und letztlich auch Email-Befragungen. Der Kreis der Zielpersonen wurde durch persönliche Verweise ständig größer – ein idealtypisches Herantasten an die zentralen Personen. Insgesamt wurden rund 20 Personen im Jahr 2011 und 2012 um Auskunft gebeten, einige wenige ergänzend in den Jahren 2015 und 2016. Bei allen handelte es sich um ausgewiesene Experten, etwa von Ministerien, Generaldirektionen der EU-Kommission, Delegationsmitgliedern oder Mitarbeitern der Ziel-Kooperationsprojekte.

3.3. Fälle

Mit diesem Abschnitt wird der Übergang von theoretischen Ausführungen zu konkreten empirischen Phänomenen beschritten. In dieser Arbeit handelt es sich dabei um das Engagement der EU in der „Food and Agriculture Organization of the United Nations“ (FAO, Kapitel 4 und 5) sowie im Regime gegen „Long Range Transboundary Air Pollution“ (LRTAP inkl. der Konventionsverhandlungen CLRTAP; vgl. Kapitel 6 und 7).

Für die Fallauswahl gelten eine Reihe von Prinzipien (vgl. insbesondere George/Bennet 2005, S.83ff). So müssen alle Fälle einer wissenschaftlichen Studie Beispiele eines einzigen Phänomens sein (ebd., S.69). In dieser Arbeit ist das die Anerkennung der EU in Kooperationsprojekten. Es werden zweitens Fälle mit Varianz in den Variablenausprägungen benötigt. Im Idealfall werden dabei stets einige Variablen und Außenbedingungen konstant gehalten. Eine ausreichende Varianz wird in dieser Arbeit durch eine größere Zahl an Fällen ermöglicht, welche sich den zwei genannten Institutionen zuordnen lassen. Sowohl die FAO-, wie und die

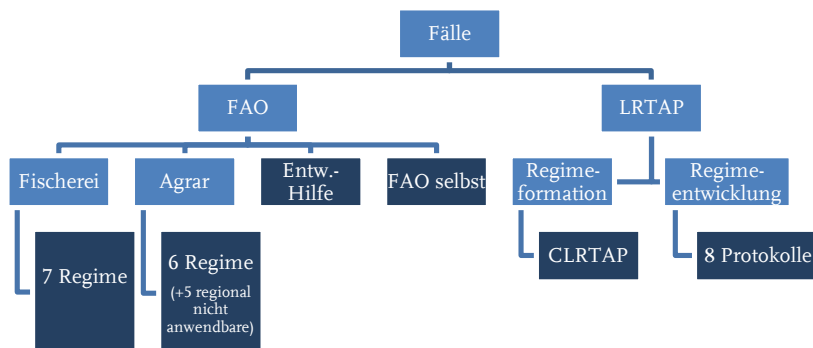
LRTAP-Fälle sind dadurch gekennzeichnet, dass sie über viele Variablenkonstellationen Aussagen liefern können, dabei jedoch viele Randbedingungen konstant bleiben.

Kooperation im Rahmen der FAO findet zum einen auf der Ebene der Subregime statt, zum anderen in der Hauptorganisation. In dieser Arbeit werden insgesamt 13 Subregime untersucht, welche nach Art. 14 FAO-Verfassung gegründet wurden. Hinzu kommen die Anerkennung der EU in der FAO-Hauptorganisation und die dortige Zusammenarbeit im Bereich Entwicklungshilfe.

LRTAP wird dagegen in zwei Zeitabschnitten untersucht. Zunächst sind das die Konventionsverhandlungen 1979. Hier steht im Mittelpunkt die Frage, ob die EU damals anerkannt war - ein damaliger formeller Beitritt der EU lässt das zumindest vermuten. Zum anderen werden die späteren Protokollverhandlungen in der Phase der Regimeentwicklung analysiert. In diesen acht Fällen wird eine situative Anerkennung der EU deutlich - mal wurde sie einbezogen, mal nicht. Die Frage in dieser Fallgruppe ist: Warum schwankte die Anerkennung der EU so deutlich?

Es ergeben sich 15 Fälle im Bereich FAO und 9 Fälle im Bereich LRTAP, welche in der folgenden Übersicht dunkelblau eingefärbt sind. Beide Fallgruppen werden im nächsten Abschnitt kurz vorgestellt und ihre Auswahl begründet.

Abbildung 3: Fallübersicht



Quelle: Eigene Darstellung.

3.3.1. FAO

Die FAO ist eine von zahlreichen Unterorganisationen der Vereinten Nationen. Sie wurde 1945 gegründet, ihr Sitz ist seit 1951 Rom. Sie hat heute 192 Mitgliedsstaaten und eine Mitgliedsorganisation, die Europäische Union (Stand 2013).³⁴

³⁴ Wichtigstes Organ ist die Mitgliederversammlung, die alle zwei Jahre zusammentritt. Ein Rat von 49 Mitgliedern übernimmt in den Zwischenphasen die Entscheidungsfindung. Die FAO wird von einem Generaldirektor vertreten, der alle sechs Jahre von der Versammlung gewählt wird.

Sie kann sehr treffend als Arena für Nationalstaaten im Sinne von Rittberger und Zangl betrachtet werden (2003).³⁵ Meist mündet die multilaterale Zusammenarbeit in einem internationalen Vertrag. Dieser kann auf zwei Arten geschlossen werden: Entweder über die Prozedur des Artikel XIV der FAO-Verfassung oder aber außerhalb der FAO.

Im ersten Fall wird die Abstimmung über die FAO-Gremien durchgeführt. Mit Zwei-Drittel-Mehrheit ist es der Mitgliederversammlung erlaubt, „to approve and submit to Member Nations conventions and agreements concerning questions relating to food and agriculture“ (Art. 14 Abs.1 FAO-Verfassung).³⁶ Die Notwendigkeit der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten entfällt damit jedoch nicht. Bis heute wurden 18 Abkommen mit Hilfe des Art. 14 beschlossen: Beispielsweise der „International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture“.³⁷

³⁵ „FAO acts as a neutral forum where all nations meet as equals to negotiate agreements and debate policy“ (<http://fao.org/about/en/>).

Der Blickwinkel „Instrument“ nach Rittberger und Zangl (2003) eignet sich dagegen weniger für die Analyse der FAO. Verträge und Abkommen müssen auch nach Beschluss noch ratifiziert werden, sie sind somit nicht direkt verbindlich. Ein großer Teil der Beiträge erfolgt freiwillig. Es fehlt der Organisation also an Verbindlichkeit, daher ist die Instrumentalisierung nur auf moralischem Weg denkbar. Nicht zu vernachlässigen ist auch die eher geringere Bedeutung der Organisation in der Weltpolitik, „shaming“ wird damit erschwert (vgl. dazu etwa Lebovic/ Voeten 2006). Es ist daher keinerlei offensichtlicher Anhaltspunkt für eine Instrumentalisierung ersichtlich.

³⁶ Regional beschränkt wirksame Konventionen und Abkommen sowie Implementationsabkommen können auch durch den Rat, ebenfalls mit Zwei-Drittel-Mehrheit, verabschiedet werden (Art. XIV Abs.2 FAO-Verfassung).

³⁷ Über dessen Art.15 wurden bis heute weitere 15 Abkommen geschlossen. Abkommen dieser Art stellen sozusagen Verträge zweiter Ordnung dar. In diesen Fällen fungiert die FAO als Vertragspartner „acting on behalf of the Governing Body of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture“.³⁷ Sie werden hier nicht weiter behandelt.

Im zweiten Fall werden Verträge und Abkommen außerhalb der FAO beschlossen. Die Organisation übernimmt offiziell die Hinterlegung des Vertrages. Solche Kooperationen werden in dieser Arbeit nicht erfasst.³⁸

Eine Übersicht über die FAO-Subregime nach Art. 14 FAO-Verfassung liefert Tabelle 2. Der Codex Alimentarius, ein gemeinsames Projekt von WTO und FAO, wird aufgrund seiner Bedeutung ebenfalls untersucht.

Es zeigt sich, dass alle Verträge grob zwei Politikfeldern zugeordnet werden können: Fischerei und Landwirtschaft.³⁹ Die Zuordnung ist in vielen Fällen diskutierbar, etwa wenn ein Regime eher auf Handel zielt (Codex) oder neben Agrar- auch Fischereithemen erfasst. Die Einordnung hat jedoch ausschließlich Gliederungsgründe: „Fischerei“ wird in Kapitel 4 behandelt, „Landwirtschaft“ und „Entwicklungshilfe“ in Kapitel 5.⁴⁰

Es existiert eine ausgeprägte Varianz bezüglich der Anerkennung der EU in diesen FAO-Subregimen. Einige Beispiele sollen genügen, denn es würde an dieser Stelle zu weit führen, alle Varianzen aufzuzeigen: So übt die EU etwa in der Mittelmehrkommission seit Mitte der 80er Jahre eine aktive Rolle aus und hat ihre Mitgliedsstaaten stark in den Hintergrund gedrängt. Gleiches gilt für das Regime zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche. Dagegen scheint die EU nach einer Untersuchung von Primärquellen fast keine Rolle in der Reis- oder Pappelkommission zu spielen.

³⁸ In der Praxis hängen FAO und externe Vertragswerke jedoch oft stark zusammen. Beispielsweise beruhen die neuen Kooperationsvorhaben oftmals auf FAO-Gesprächen oder auf älteren Verträgen nach Art. XIV FAO-Verfassung. In vielen Fällen nimmt die FAO an Verhandlungen teil oder organisiert sie.

³⁹ Wobei die Fischereipolitik durchaus auch als ein Teil der Landwirtschaftspolitik betrachtet werden könnte.

⁴⁰ Fünf Regime aus dem Agrarbereich, welche aus regionalen Gründen nicht einschlägig sind, werden aufgrund der großen Fallmenge nur oberflächlich analysiert.

Tabelle 2: FAO-Subregime nach Art. 14 FAO-Verfassung

Jahr	Titel	Themenfeld
2009 (nicht in Kraft)	Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing	Fischerei
2009	Agreement on the Central Asian and Caucasus Regional Fisheries and Aquaculture Commission	Fischerei
2001	International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture	Landwirtschaft
2000	Agreement for the Establishment of a Commission for Controlling the Desert Locust in the Western Region	Landwirtschaft
1999	Agreement for the Establishment of the Regional Commission for Fisheries (RECOFI)	Fischerei
1993	Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission	Fischerei
1993	Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas	Fischerei
1973	Agreement for the Establishment of a Regional Animal Production and Health Commission for Asia and the Pacific	Landwirtschaft
1965	Agreement for the Establishment of a Commission for Controlling the Desert Locust in the Central Region	Landwirtschaft
1963	Agreement for the Establishment of an FAO Commission for Controlling the Desert Locust in South-West Asia	Landwirtschaft
1963	Statutes of the Codex Alimentarius Commission (gem. Programm mit WTO). Hinweis: Nicht nach Art. 14 FAO-V. beschlossen.	Landwirtschaft
1959	Convention Placing the International Poplar Commission within the framework of FAO	Landwirtschaft
1956	Plant Protection Agreement for the Asia and Pacific Region	Landwirtschaft
1953	Constitution of the European Commission for the Control of Foot and Mouth Disease (EuFMD)	Landwirtschaft
1951	International Plant Protection Convention	Landwirtschaft
1949	Agreement for the Establishment of a General Fisheries Commission for the Mediterranean	Fischerei
1948	Constitution of the International Rice Commission	Landwirtschaft
1948	Agreement for the Establishment of the Asia-Pacific Fishery Commission	Fischerei

Quelle: Eigene Darstellung nach <http://www.fao.org/legal/treaties/treaties-under-article-xiv/en/> und unter zusätzlicher Nennung des Codex Alimentarius.

Weitere Varianz lässt sich im Zeitverlauf beobachten. Das zeigt sich etwa bei der FAO-Hauptorganisation: Die EU verfügte dort in den frühen Jahren noch nicht über eine vollständige Anerkennung als Akteur. Sofern eine Beteiligung eines EU-Organs auftrat, so war diese Praxis mit dem gemeinsamen Auftreten der EU-Mitglieder als Koalition vergleichbar. Dagegen kann zeitgleich mit dem formellen Beitritt ab 1992 eine starke Veränderung erkannt werden. Die EU löste in mehreren Hinsichten ihre Mitglieder als anerkannter Akteur in der FAO selbst ab: Sie avancierte zu einem Akteur, für den die lange unangetastete FAO-Verfassung geändert wurde und der ab dem Beitritt interne Abstimmungsrunden mit den eigenen Mitgliedern ausrichtete, um die gemeinsame Position zu verhandeln und eine Kompetenzerklärung zu entwerfen. Diese Kompetenzerklärungen werden auch regelmäßig geliefert.⁴¹ Die Interaktionsbestrebungen von Drittstaaten waren seit 1992 zudem häufig ausschließlich an die EU gerichtet, nicht mehr nur an die EU-Mitglieder - dies zeigen die FAO-Protokolle. Eine ähnliche Beobachtung lässt sich bei manchen Agrarregimen machen, etwa bei der „International Plant Protection Convention“ (IPPC).

Bezüglich der Nebenhypothese ist zu bemerken, dass die formelle Anerkennung nicht immer der praktischen Anerkennung entspricht. In den empirischen Abschnitten wird das etwa an den Beispielen der Mittelmeerkommission oder der EuFMD deutlich.

⁴¹ Vgl. etwa „Report of the Sixth Session of the Sub-Committee on Fish Trade“ 3.-6. Juni 1998, Rn. 4 sowie „Statement of competence and voting rights submitted by the European Union (EU) and its Member States“, FAO Committee on Commodity Problems, 14.-16. Juni 2010.

Neben der Kooperation in Subregimen und in der FAO-Hauptorganisation organisiert die FAO Projekte und Kampagnen.⁴² Das ist die Entwicklungshilfepolitik der FAO, sie stellt einen weiteren Fall dieser Arbeit dar. Mit der Hinzunahme dieses Falls wird fast das gesamte Aufgabenspektrum der FAO abgedeckt.⁴³

3.3.2. LRTAP

Von grenzüberschreitender Luftverschmutzung ist dann die Rede, sofern die in einem Staat ausgestoßenen Schadstoffe zu negativen Auswirkungen in einem anderen Staat führen. Der Transport der Emissionen erfolgt dabei in der Regel über die Atmosphäre. Mehrere tausend Kilometer können Schadstoffe auf diese Weise zurücklegen.⁴⁴ In Europa wird diesem Problem unter anderem im Rahmen des Regimes zum Schutz vor grenzüberschreitender Luftverschmutzung („long range transboundary air pollution“ – LRTAP) begegnet.⁴⁵

⁴² Vgl. etwa die am 11.5.2010 gestartete Kampagne auf <http://www.1billionhungry.org>.

⁴³ Eine letzte Aufgabe der FAO ist Wissensaustausch. Über die Veröffentlichung technischer Dokumente, Berichte und Bücher bietet sie Informationen für NGOs, Unternehmen und Staaten. Dazu unterhält sie Rechtsdatenbanken wie „faolex“ oder „fishlex“ sowie Länderprofile (nicht jedoch EU-Gesamtinformationen). Aktiv wird die FAO auch durch ihre Beamten, die Rat gebend an Rechtsetzung und Strategieentwicklung in Mitgliedsstaaten mitwirken.

⁴⁴ Vgl. http://live.unece.org/env/lrtap/lrtap_h1.html vom 21.8.2011

⁴⁵ Das Projekt ist aus institutioneller Perspektive in der UN Wirtschaftskommission für Europa („economic commission for europe“ – ECE) angesiedelt, eine von fünf Regionalkommissionen der Vereinten Nationen, deren Ziel Informationsbereitstellung und Förderung multilateraler Kooperation ist. Auch im Rahmen der EU existieren entsprechende Regulierungen (siehe Abschnitt 6.2 und 7.2).

Die Rahmenkonvention CLRTAP („convention on long-range trans-boundary air pollution“) wurde im November 1979 in Genf während eines Treffens der europäischen Umweltminister unterzeichnet und umfasst heute 50 Mitgliedsstaaten sowie die Europäische Union. Sie trat 1983 in Kraft.

Die bis heute abgeschlossenen Protokolle beinhalten bis auf das EMEP-Protokoll, welches die Finanzierung eines Monitoring-Programms zum Inhalt hat, allesamt Reduktionsverpflichtungen für spezifische Schadstoffe, deren mögliche Wirkung höchst unterschiedlich ist.⁴⁶ Die Pflichten der Mitglieder wurden dabei über die Zeit immer anspruchsvoller. Eine Übersicht der Protokolle wird in Kapitel 7 bereitgestellt.

Die Begründung der Fallauswahl basiert auf der Emanzipation, welche die EU im Regime erlebte. Vor allem ihre Umweltpolitik hat in den letzten sechs Jahrzehnten eine bemerkenswerte Entwicklung durchlaufen. Im Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom Jahr 1957, die heute unter der Bezeichnung Europäische Gemeinschaft (EG) eine von drei Säulen der EU bildet, war das Wort „Umwelt“ nicht erwähnt. Die EU stellte lange Zeit ein reines Wirtschaftsregime dar. Die formelle Mitgliedschaft in CLRTAP 1979 deutet jedoch auf Anerkennung hin, was in jedem Fall erklärungsbedürftig ist.

In Kontrast dazu zeigt die Union heute eine Fülle von Aktivitäten in diesem Bereich. Umweltpolitik wurde dasjenige Feld, in dem die meisten supranationalen Aktivitäten stattfanden (Bretherton/Vogler 2006, S.82). Das zeigt sich auch international: Heute ist die EU an allen wichtigen

⁴⁶ Für eine Beschreibung der Auswirkungen siehe auch VanDeever 2006, S.116; Gehring 1994, S.63, Levy 1993, S.78f.

Umweltverhandlungen beteiligt und übt beträchtlichen Einfluss aus – insbesondere bei LRTAP.

Während die Union in den frühen Jahren oftmals ein stiller Beisitzer war, fungiert Sie heute als primärer Ansprechpartner für die Drittstaaten. Und mehr noch: In den Zwischenjahren gab es Situationen, in denen die EU als eigenständiger und anerkannter Akteur agieren konnte, und Situationen, in denen sie dies nicht erreichte. Diese Varianz ist ebenfalls erklärungsbedürftig.

Insgesamt lassen sich zusammenfassend drei Begründungen für die Falauswahl formulieren.

Erstens: Während lange Zeit die EU-Mitgliedsstaaten die entscheidenden Akteure waren, übernimmt heute die EU-Kommission nahezu komplett die Verhandlungen in LRTAP. Es liegt also eine deutliche Entwicklung von einem Extrem zu einem anderen Extrem vor.

Zweitens könnte CLRTAP, das erste größere Umweltregime, bei dem die EU Mitglied wurde, ein möglicher falsifizierender Fall sein und ist deshalb besonders interessant. Gleichzeitig kann die Nebenhypothese zur Bedeutung eines formellen Beitritts gut geprüft werden. Die Konvention wird in Kapitel 6 behandelt.

Drittens kommt eine situative Anerkennung der EU bei den Protokollverhandlungen hinzu, die sich nicht gleich erschließt und in Kapitel 7 umfassend erklärt wird. Es lassen sich sowohl erfolgreiche Anerkennungsprozesse nachvollziehen, wie auch nicht erfolgreiche.

Kapitel 4: Die Anerkennung der EU in der FAO - Fischerei

Die Tätigkeiten der FAO teilen sich auf drei Fachbereiche auf: Fischerei, Landwirtschaft und Entwicklungshilfe. In diesem Kapitel wird das Themenfeld Fischerei behandelt, eingeteilt nach einzelnen Kooperationsprojekten. Dabei erschließen sich auch Aussagen über die Umstände der Emanzipation in der Hauptorganisation.

In Kapitel 3 wurde im Zuge der Fallauswahl angeführt, dass bezüglich der EU-Anerkennung in der FAO Varianz in zwei Dimensionen vorliegt: Hinsichtlich des jeweiligen Kooperationsprojekts und im Zeitverlauf. In manchen Regimen ist die EU nun einmal anerkannter Akteur, in anderen nicht. Gleiches gilt für die formelle Mitgliedschaft in den FAO-Projekten. Zusätzlich machte die EU mitunter einen fortschreitenden Anerkennungsprozess in einigen Kooperationsprojekten durch, vor allem in der FAO-Hauptorganisation, dessen Zeitpunkt und dessen Umstände erklärungsbedürftig sind. Die EU verfügte in den frühen Jahren ihrer dortigen Beteiligung noch nicht über eine vollständige Anerkennung als Akteur:

„As early as 15 December 1971, the Commission informed the Council in a note about the insufficiency of the Community's observer status in the FAO. According to the Commission, the Community could not table any proposals, did not take part in the policy making of the organization, and was not able to fully participate in technical bodies established in the framework of the FAO” (Frid 1993, S.3, vgl. ebenso Van de Voorde 1992).

Ähnlich beschreibt die EU-Kommission die Situation:

„Ainsi, ce statut d'observateur empêche la Communauté de participer aux travaux de la FAO d'une manière correspondant à ses compétences, à ses responsabilités et à son action. C'est ainsi que des difficultés apparaissent fréquemment lorsque, eu regard à son statut, il est refusé à la Communauté de présenter des propositions, de siéger dans des groupes de rédaction ou de participer pleinement aux débats.” (Kommission 1987a, S.3)

Dagegen kann etwa zeitgleich mit dem Beitritt, insbesondere ab 1992, eine starke Veränderung erkannt werden: Die EU avancierte zu einem Akteur, für den die lange unangetastete FAO-Verfassung geändert wurde, der nun interne Abstimmungsrunden mit den eigenen Mitgliedern ausrichtete um die gemeinsame Position zu verhandeln und eine Kompetenzerklärung zu entwerfen, der zum primären Ansprechpartner für Drittstaaten avancierte und der auch das Stimmrecht ausübte – wohlge-merkt von nun an anstelle der eigenen Mitgliedstaaten. Im Übrigen kann solch eine Varianz nach Zeitverlauf auch auf Subregimeebene identifiziert werden, allerdings eher in Agrarregimen (siehe Kapitel 5, Beispiel IPPC).

Zunächst werden die Kooperationsprojekte dieses Kapitels vorgestellt. Welche Ziele verfolgt die FAO im Feld Fischerei (4.1)? Worauf verpflichten sich Kooperationspartner in den Subregimen? Es wird festgestellt, welche Ressourcen für ein Engagement in der FAO nötig sind und wie Relevanz entstehen könnte.

Anschließend wird die Ressourcensituation und die Autonomie in der EU geprüft (4.2). In wie weit ist die EU generell relevant für Fischereikooperation? Was verbleibt bei den Mitgliedsstaaten, was kann nicht mehr ohne die EU geregelt werden? Implizieren die EU-Prozesse eine eigene Akteursqualität der Union? Das sind Leitfragen dieses zweiten Abschnitts.

Drittens werden die Subregime untersucht (4.3). Es wird jeweils dargestellt, welche Rolle die EU übernimmt und ob die Hypothese zur Ressourcenrelevanz gestützt wird. Die Emanzipation in der Hauptorganisation, was durchaus einen eigenständigen Fall darstellt, wird hier nicht als eigenständiger Gliederungspunkt behandelt, denn die Erklärung für die Emanzipation in der FAO-Hauptorganisation ergibt sich aus der Untersuchung der Subregime. Abschließend werden die Ergebnisse zusammenfasst. (4.4)

4.1. FAO-Fischereikooperationen

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die bis heute abgeschlossenen Fischereiverträge nach Art. XIV FAO-Verfassung. RECOFI, welches ein Fanggebiet im Nahen Osten behandelt, und das Regime für Zentralasien zielen auf Regionen, in denen die EU eigentlich nicht aktiv ist und werden nur mit geringerem Aufwand behandelt.⁴⁷

Auf eine weiterführende Vorstellung der einzelnen Regime wird an dieser Stelle verzichtet – es macht Sinn, die genauen Aufgaben bei der Entwicklung der fallspezifischen Hypothesen in Abschnitt 4.3.1. zu nennen. In der Übersichtstabelle 3 sind daher nur die wesentlichen Regimeinhalte aufgeführt.

Aus der Tabelle lässt sich ableiten, dass eine ganze Reihe von Ressourcen für die FAO-Fischereikooperation Relevanz entfalten könnten:

- Fachwissen über die Fangmengen, Flotten und Bestände
- Ressourcen zur Steigerung der Forschungsk Kooperation (Gelder, Agenda-Setting)
- Regelungen des Bestandsschutzes (typischerweise etwa Netzgrößen, Quoten)
- Überwachungskompetenzen in Häfen

⁴⁷ Bis 1999 existierte noch die 1967 gegründete „Indian Ocean Fisheries Commission“ (IOFC). Allerdings gibt es dafür kaum Datenmaterial, da das Regime 1999 abgewickelt wurde. Auch auf den offiziellen FAO-Vertragsübersichten taucht das Regime nicht mehr auf. Es wird daher hier nicht behandelt.

Tabelle 3: Fischereiregime in der FAO

In Kraft (Revision)	Titel	Wesentliche Inhalte	EU- Mitglieder
(Noch nicht)	Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing	- Koordination der Hafenpolitiken, bspw. Inspektionen - Hafendatenbanken	EU, Frankreich
2009	Agreement on the Central Asian and Caucasus Regional Fisheries and Aquaculture Commission	- Beobachtung, Berichte - Bestandserhaltungsvorschriften - Training	-
1999	Agreement for the Establishment of the Regional Commission for Fisheries (RECOFI)	- Beobachtung, Berichte - Bestandserhaltungsvorschriften - Training	-
1993	Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas	- Erschwerung der Änderung der Beflaggung zur Umgehung von Hochseefischereivorschriften	EU seit 1996, keine EU-Mitglieder
1993	Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission	- Beobachtung, Berichte - Bestandserhaltungsvorschriften	EU, Frankreich, GB
1952 (1963, 1976, 1997)	Agreement for the Establishment of a General Fisheries Commission for the Mediterranean	- Beobachtung, Berichte - Bestandserhaltungsvorschriften - Training	EU seit 1998, 9 EU-Mitglieder
1948 (1961, 1977, 1994, 1997)	Agreement for the Establishment of the Asia-Pacific Fishery Commission (APFIC)	- Beobachtung, Berichte - F&E - Förderung Zusammenarbeit	Frankreich, GB, NL (bis 1974)

Quelle: <http://www.fao.org/legal/treaties/> (1.5.2013)

Alle Ressourcen müssen auf den Kompetenzbereich des jeweiligen Regimes angewendet werden können – es wird nun einmal keine Relevanz entstehen, wenn in der EU nur eine bestimmte Fischart reguliert werden kann, die aber im Regime nicht behandelt wird. Ebenfalls wird es der EU nichts nutzen, wenn die Bestandserhaltungsregelung nicht für die Zielregion des Regimes gilt.

Grundsätzlich ist die EU in allen Fischereiregimen auch formelles Mitglied geworden – außer in denjenigen, welche aus territorialen Gründen nicht einschlägig sind. Das deutet auf eine Varianz der Anerkennung je nach Zielregion hin.

4.2. Die Handlungsfähigkeit der EU im Fischereibereich

In diesem Abschnitt wird analysiert, für welche Aufgaben der FAO die EU generell Relevanz entfalten sollte. Die fallspezifischen Hypothesen werden in Abschnitt 4.3. formuliert.

Für die Anerkennung in der FAO-Hauptorganisation sind die Ressourcen bis 1991 ausschlaggebend - denn ab dann änderte sich die Praxis entscheidend (vgl. Kapitel 4, Einführung). Für die Analyse der Subregime sind aufgrund der jeweiligen Gründungsdaten auch andere Zeitabschnitte einschlägig.

Die Emanzipation der Fischerei als eigenständiges Politikfeld begann ab etwa 1970 mit der Fischmarktordnung (2141/70) und dauerte bis 1983, als das interne Regime mit VO 170/83 Vollständigkeit erreichte (für die Zeit vor 1970 vgl. etwa Wise 1984, S.85, für 170/84 vgl. Churchill/Owen

2010 S.7f).⁴⁸ Kompetenzen für die Fischereipolitik der EU sind in den Artikeln 38-44 EWG-Vertrag (EWGV) verortet.⁴⁹

Fischerei ist insgesamt ein bemerkenswert stabiles Politikfeld der Union. Primäre Quelle, um die Ressourcenlage feststellen zu können, ist die Verordnung, die 1983 beschlossen wurde, denn sie etabliert das Eu-Fischereiregime. Hinzu kommen aktualisierende Normen dieser Verordnung (3760/92 und 2371/2002), ergänzt durch einige Richtlinien und Gerichtsentscheide. Die verschiedenen Überarbeitungen des Primärrechts fügten kaum neue Ressourcen hinzu.⁵⁰

4.2.1. Ressourcen

Grundsätzlich besitzt die Gemeinschaft ausschließliche Zuständigkeit in diesem Gebiet. In sachlicher Hinsicht erstreckt sich die Rechtsetzungs-

⁴⁸ VO 2141/70 und die ergänzende Norm 2142/70 umfassten wichtige Regeln wie gleichberechtigter Zugang zu Fischgründen (allerdings existierten Ausnahmen, siehe Wise 1984, S.103), Strukturhilfen, ein System der Marktintervention (ebd., S.104) sowie Bestimmungen für den Import aus Nicht-EU-Staaten. Internationale Verhandlungen zum Seerecht führten dann Mitte der 70er Jahre zu einer globalen unilateralen Ausweitung der exklusiven Wirtschaftszonen auf 200 Seemeilen. Dies zwang die EU zu einer Reaktion, denn „the financial loss to Community fishermen would be substantial“, sofern sie nicht reagierte (Wise 1984, S.145). In einem Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 1976 („Haager Entschließung“) finden sich dann erstmals präzisere Vorstellungen, wie die gemeinsame Fischereipolitik aussehen sollte (Kom (76) 500, endg., S.75, siehe auch Churchill/Owen 2010, S.7).

⁴⁹ Da im Rahmen der Ressourcenschau ein längerer Zeitabschnitt abgedeckt wird, gelten auch verschiedene Fassungen des EWG-Vertrages. Wo nötig, wird darauf hingewiesen, ansonsten ist mit EWGV stets die Ursprungsversion gemeint, welche für einen Großteil der Regime einschlägig ist.

⁵⁰ Die wenigen Neuerungen der Beitrittsakte 1972 etwa betrafen hauptsächlich die Küstenfischerei. Schneider sieht in dem Vertrag jedoch einen ersten Schritt hin zur Abspaltung des Fischereisektors, schließlich fanden sich eigene Abschnitte und Aussagen, die sich nicht mehr unter den GAP-Artikel 39 EWGV subsumieren ließen (1988, S.37-45).

befugnis auf „die Erzeugnisse der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der Fischerei der ersten Verarbeitungsstufe“ (Art. 38 Abs. 1 EWGV i.V.m. Anhang 2 EWGV).

Der räumliche Geltungsbereich ergibt sich aus Art. 227 EWGV. Für die Seegebiete gilt aufgrund von VO 170/83 keine Beschränkung. Die Gemeinschaft kann ihre Befugnisse prinzipiell auch auf der Hohen See, nicht nur im „EU-Meer“, gegenüber Staatsangehörigen von Mitgliedsnationen und Schiffen mit mitgliedsstaatlicher Beflaggung ausüben. Diese räumliche Komponente ist bei der Untersuchung derjenigen FAO-Subregime relevant, welche nicht das EU-Meer und auch nicht die Hohe See umfassen.

In Anlehnung an Schneider (1988) werden vier Bereiche der EU-Fischereipolitik unterschieden: Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen, Strukturpolitik, gemeinsame Marktorganisation sowie Fischereiabkommen mit Dritten.

4.2.1.1. Bestanderhaltung und Bewirtschaftung

Das anfängliche Sekundärrecht enthielt noch keine genau definierten Normen für das Feld Bestandsschutz. Stattdessen findet sich in der Fischmarktverordnung von 1970 nur eine Absichtserklärung: Die EU solle Maßnahmen einführen „to encourage rational use of the biological resources of the sea“ (VO 2141/70).

Ähnlich wird in der Beitrittsakte von 1972 formuliert. Innerhalb von sechs Jahren sollte der Rat auf Vorschlag der Kommission den Schutz der Bestände genauer regeln (Usher 1988, S.95).⁵¹ Insbesondere wird die Festlegung von Voraussetzungen für die Ausübung des Fischfangs im Hinblick auf „den Schutz der Fischbestände und die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres“ angestrebt (Art. 102 BA 1972). Konkrete Ressourcen finden sich erst in Verordnung 170/83.

Die EU besitzt klare Kompetenzen zur Festlegung von Bestandserhaltungsmaßnahmen. Hierunter fallen Zonen, Fanggeräte, Fischmindestgröße sowie Fischereiaufwand. Zweitens legt die EU Quoten und Gesamtfangmenge („total allowable catch“ – TAC) fest.

Fischereizonen wurden beispielsweise in den VO 1/85, 3721/85 oder 4034/86 geregelt. Sie definieren die erlaubten Fanggründe und Schongebiete und -zeiten. Unter die Regulierung von Fanggeräten fällt etwa die Festlegung der Maschengrößen. Auf diese Weise sowie durch die zusätzliche Bestimmung einer Mindestgröße können jüngere Fische geschützt werden. Für solch technische Maßnahmen besitzt die Gemeinschaft ebenfalls ausschließliche Zuständigkeit, sie bedürfen jedoch Durchführungsbestimmungen. Falls diese fehlen, ist nationales Recht anzuwenden.

⁵¹ Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Verhandlungen inklusive Präferenztafel siehe Wise 1984, S.108-141).

Auch mit Hilfe des Fischereiaufwands können die Fänge reguliert werden; im Extremfall reicht dies bis zu einem Fangverbot. Eine Beschränkung kann insbesondere durch die Reduzierung von Zahl, Größe und Stärke der in einem Gebiet tätigen Schiffe erreicht werden:

„Im Gemeinschaftsrecht ist der Fischereiaufwand eines Schiffs (oder einer Flotte) als Produkt aus Fangkapazität, ausgedrückt in Tonnage und Maschinenleistung des Schiffes, und Fangtätigkeit definiert. Die Kapazität ist als die Leistung und die Tätigkeit als die Zeit, über die diese Leistung erbracht wird, anzusehen.“⁵²

Die Festlegung von Quoten und TAC erfolgt regelmäßig durch Verordnungen (Beispiele: VO 172/83, VO 1/85). Die Gesamtfangmenge wird in Kooperation des Internationalen Rats für Meeresforschung ICES, des wissenschaftlich-technischen Fischereiausschusses sowie Kommission und Rat beschlossen.⁵³

VO 170/83 „sieht die Aufteilung des Anteils der Gemeinschaft an den TACs auf die Mitgliedstaaten vor, der jedem Mitgliedstaat zukommenden Anteil wird Quote genannt“ (Booß 1991, S.700). Im gewählten Untersuchungszeitraum basierte die Quote für jeden Mitgliedsstaat wie auch

⁵² http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/fisheries_resources_and_environment/l66038_de.htm vom 17.2.2011

⁵³ Booß konstatiert, dass die Gemeinschaftsorgane einen hohen Ermessensspielraum bei der Bestimmung des TAC besitzen. Dies liege an den eher vagen Kriterien der VO 170/83 zur Festlegung (1991, S.669). Die Einbindung des schon 1902 gegründeten ICES ist in Art. 61 Absatz 2 des Seerechts-Übereinkommens der Vereinten Nationen vorgesehen. Der Gemeinschaftsausschuss konkretisiert daraufhin die Empfehlungen. Die beiden wissenschaftlichen Gremien stellen also die Basis, worauf die Kommission einen Vorschlag für die Gesamtfangmenge an den Rat weiterleitet. Bei gemeinsamen Beständen mit Drittstaaten muss mit diesen verhandelt werden. Abschließend entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit.

nach 1991 auf einem „1983 mühsam vereinbarten Verteilungsschlüssel“, der Referenz-Aufteilung (Schneider 1988, S.95). Dieser wurde nicht ständig neu verhandelt, sondern für das nächste Jahr übernommen. Ausnahmen galten seit der Beitrittsakte 1985 für Spanien und Portugal (vgl. Booß 1991, S.702). So genanntes „Quota-hopping“ untergräbt diese Festlegungen jedoch bis heute.⁵⁴

Supranationale Entscheidungen zur Küstenfischerei markieren ein drittes Aufgabenfeld des Bereichs Bestandserhaltung und Bestandsbewirtschaftung. Die EU legt fest, bis zu welcher Grenze ein Staat über reservierte Fischrechte verfügt. Auch in diesem Fall wurden immer wieder Ausnahmen gestattet (etwa Art. 6 Abs. 2 iVm Anhang 1 der VO 170/83, oder BA 1985, Beispiel Kanarische Inseln).

Weiterhin „ist die EG befugt, Kontrollmaßnahmen zu erlassen“ (Schneider 1988, S.101, vgl. Booß 1991, S.706-708). Die Kontrolle selbst obliegt allerdings den Mitgliedstaaten. Dies impliziert, dass in jedem Mitgliedsstaat Aufsichtsbehörden existieren müssen. Die Kommission hat diesen Bereich zwar delegiert, schickt aber Inspektoren in die Behörden (aber nicht zu den Fischern) und behält damit die Kontrolle. Ein wichtiges Element dieser zurückgerichteten Ressourcenübertragung ist die Inspektion und Kontrolle der Fischereifahrzeuge und ihrer Tätigkeiten, vor allem in Häfen. Hierzu wird die Fangüberwachung anhand von Logbüchern, Aufzeichnungspflichten bei Anlandung und Umladung sowie Kooperation der Mitgliedsstaaten untereinander durchgeführt. Bei Quotenerreichung können Fangverbote erlassen werden, die von der Kommission bestätigt werden müssen. Der praktische Erfolg dieser Maßnahmen scheint gerade

⁵⁴ Unter „Quota-hopping“ wird der Wechsel der Flagge eines Schiffes zum Zweck der Ausnutzung von Quoten anderer Staaten verstanden.

in den 80er Jahren eher mangelhaft gewesen zu sein: So überschritt Dänemark Anfang der 80er seine Quote um geschätzte 300 bis 1000 Prozent (Leigh 1983, S.96).

Die Verordnung 3760/92 trat zu Beginn des Jahres 1993, also direkt nach dem Beitritt der EU zur FAO, in Kraft und ersetzte Verordnung 170/83. Allerdings sollte damit nicht das bislang geltende System abgeschafft oder grundsätzlich modifiziert werden – vielmehr kann VO 3760/92 als eine Fortschreibung und punktuelle Verbesserung angesehen werden. So wird auch in der Präambel die gute Funktionsfähigkeit der VO 170/83 gelobt. Die Ressourcenausstattung der EU hat sich durch die VO 3760/92 nicht wesentlich geändert.

Zunächst wurde die Reichweite der Fischereipolitik ein wenig erweitert: „The regulation extends to all exploitation of aquatic living resources including processing and distribution“ (Berg 1999, S.45). Die Verordnung brachte einige kleinere Anpassungen am Verteilungsschlüssel und der Quotensetzung mit sich, etwa die Möglichkeit für den Rat, flexibler die Quoten anzupassen (Art. 8 Abs. 4 VO 3760/92) oder diese genauer auf bestimmte Bestände zu spezifizieren (Art. 8 Abs. 3 VO 3760/92).

Interessant ist die Einführung neuer Regulierungsinstrumente zur Limitierung der Fangkapazitäten und zur Sicherung eines rechtmäßigen Fangvorgangs, insb. eine Lizenzierungskomponente für Fischereimittel sowie ein „Tag-auf-See“-System (ebd., S.46). Ersteres führt eine Art von Plakette für Schiffe ein um die Erlaubnis zur Fischerei leichter kontrollieren zu können. Die Lizenzierung obliegt den Mitgliedsstaaten, wird jedoch durch die Kommission durch die Einführung von Minima über-

wacht. Bei Letzterem wird Schiffen eine gewisse Zeit zugestanden, welche diese auf See verbringen dürfen. Ein Vorteil hiervon ist ebenfalls die einfachere Kontrollmöglichkeit der Fangkapazitäten.⁵⁵

Zusammenfassend kann Folgendes festgestellt werden: Die Bestandserhaltung obliegt ausschließlich der EU. Die Mitgliedstaaten können nur über den supranationalen Umweg Einfluss auf die Normen ausüben, selbst die ihnen obliegende Kontrolle der Schiffe wird durch die Kommission überprüft. Ihnen verbleiben keinerlei bedeutende Ressourcen. Wollte ein internationales Regime verpflichtende Maßnahmen zur Bestandserhaltung etablieren, müsste es sich an die EU wenden. Mitgliedsstaaten könnten höchstens noch Initiativen über den Rat starten, selbst jedoch nicht mehr tätig werden.

4.2.1.2. Strukturpolitik

Eine erste Rechtsgrundlage für die gemeinsame Strukturpolitik findet sich in Verordnung 101/76. Das darin formulierte Hauptziel war die Koordinierung nationaler Förderprogramme. Eine Maßnahme dafür war die Einsetzung eines ständigen Strukturausschusses. Die Mittel hierfür kamen lange Zeit aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft (EAGFL).⁵⁶ Dieses Hauptziel war jedoch aufgrund der Einführung gemeinschaftlicher Förderprogramme schon bald überholt (VO 4028/86).

⁵⁵ Siehe Berg 1999, S.48 für eine Diskussion der Vor- und Nachteile.

⁵⁶ 1993 wurde der EAGFL durch das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) abgelöst. 2007 wurde letzterer durch den Europäischen Fischereifonds abgelöst. Der Umfang 2007 bis 2013 beträgt 4,3 Mrd. Euro.

Durch die EU wurden zahlreiche Maßnahmen gefördert: Umstrukturierung, Erneuerung und Modernisierung, Aquakultur und Bewirtschaftung von Küstengewässern, Versuchsfischerei und zeitlich begrenzte Unternehmenszusammenschlüsse, Ausrüstung von Fischereihäfen und Marktprospektion (Booß 1991, S.715). Mit VO 4042/89 kam eine gemeinschaftliche Unterstützung in den Bereichen Vermarktung, Gesundheitsschutz, Qualität, Haltbarmachung und Verpackung, technische Innovation, Stabilität des Marktes und Sicherstellung der regelmäßigen Rohwarenversorgung hinzu.

1993 wurde die Strukturpolitik überarbeitet. Die finanziellen Mittel wurden ab 1994 aus einem eigenen Strukturfonds bereitgestellt (RL 2080/93).

Spätestens ab 1989 kann somit davon ausgegangen werden, dass alle wichtigen Bereiche der Fischerei (Fang, Fortschritt, Vermarktung) im Rahmen der gemeinsamen Strukturpolitik gefördert und modernisiert werden können. Mitgliedsstaatliche Fördermöglichkeiten sind stark eingeschränkt und fallen unter die Wettbewerbskontrolle der EU. Für die FAO bedeutet das: Jedes Regime, das direkt Modernisierung von Infrastruktur anstrebt oder die Zusammenarbeit derselben fördert, müsste sich an die EU wenden. Das betrifft auch Kooperation in Forschung und Entwicklung, etwa durch Förderprogramme.

4.2.1.3. Gemeinsame Marktorganisation

Die primärrechtliche Grundlage für die gemeinsame Marktordnung ist wie auch im Fall der Landwirtschaft Art. 39 EWGV. Eine Marktordnung

umfasst alle Regelungen zur Ein- und Ausfuhr, der Preise und des Wettbewerbs.⁵⁷ Auch im Bereich der Fischerei reguliert die EU diese Felder. Genaue Bestimmungen finden sich in VO 3796/81 (geändert 1989; siehe ABL 1989, Nr. L 282 S.1 und zuletzt geändert durch VO 1379/2013).

Die Ähnlichkeit zum Agrarregime ist unübersehbar, obwohl die Fischmarktordnung auf einer eigenen Norm basiert (vgl. Kapitel 5). Wesentlich für die Regulierung des Marktes ist die Rolle von Erzeugerorganisationen. Sie sind Träger der Interventionsmaßnahmen. Ihre Gründung wird gefördert und eine marktbeherrschende Stellung wird akzeptiert, sofern sie für die Erreichung der Ziele des Art. 39 EWGV notwendig ist.

Für die Fische, die im Anhang der Fischmarktordnung aufgeführt sind, legt die EU einen Orientierungspreis und einen Rücknahmepreis fest. Ähnlich wie im Agrarmarkt wirkt dieser preisstabilisierend (vgl. Kapitel 5). Vermarktungsnormen wie Verpackungsbestimmungen regulieren den Marktzugang. Der Außenschutz wird durch Zölle und Referenzpreise sichergestellt, was stark die internationale Handelspolitik berührt.

Wie bereits in den anderen inhaltlichen Bereichen der Fischereipolitik verbleiben den Mitgliedstaaten auch hier keinerlei individuelle Ressourcen. Die FAO sollte sich dann an die EU wenden, wenn Fragen des Außenhandels und nicht tarifärer Handelshemmnisse besprochen werden sollen.

⁵⁷ Da die Marktorganisationen vor allem in im Agrarbereich internationale Relevanz entfalten, werden sie im entsprechenden Kapitel ausführlicher vorgestellt (5.1.1.1.).

4.2.1.4. Fischereiabkommen mit Dritten

Seit der Ausdehnung der Fischereizone auf 200 Seemeilen Mitte der 70er Jahre wurde es noch dringender erforderlich, sich mit Nicht-EU-Staaten zu koordinieren. Dies erfolgt bis heute entweder bilateral oder multilateral. Bilaterale Verträge können die Form von Gegenseitigkeitsabkommen (beidseitige Öffnung der Fanggründe), Handelsvergünstigungen (etwa Senkung von Zöllen als Gegenleistung für die Öffnung von Fanggründen) oder aber direkte Finanzausgleiche annehmen. Multilateral wird in der Form von Abkommen und Verträgen kooperiert. Auch in diesem Bereich verfügte die EU über Ressourcen.

Rechtsgrundlage war in beiden Fällen zunächst die so genannte ERTA-Entscheidung des EuGHs und das Gutachten 1/76. Seine Anwendung fand ERTA im Bereich Fischerei erstmals im Fall Kramer (3/76 ECR 1279).

Im ERTA-Urteil des EuGHs von 1971 wurde das Prinzip der „Implied Powers“ entwickelt, was als Rechtsgrundlage für nicht in Verträgen ennumerierte internationale Aktivitäten dienen kann.⁵⁸ Voraussetzung ist, dass die Gemeinschaft bereits intern in einem Bereich tätig geworden ist, über den nun international verhandelt werden soll. Ihre internen Tätigkeiten führen dann zu einer rechtlichen Ermächtigung, an den Verhandlungen selbst teilzunehmen:

„A most important consequence is that the EC`s external powers expand without the express approval of the Member States simply in course of developing the EC`s internal policies“ (Haigh 2016, S.21).

⁵⁸ „European Road Transport Agreement (ERTA)“- Entscheidung des EuGHs: Fall 22/70 Kommission gegen Rat [1971] ECR 263.

Die ERTA-Grundsatzentscheidung des Gerichts und nachfolgende Entscheide stehen somit rechtshistorisch betrachtet im Gegensatz zur vorherigen Handlungsmaxime, nach der die EU nur nach expliziter Erlaubnis im Vertrag international tätig werden kann (vgl. ebenfalls Craig/de Búrca 2008, S.96f.).

1976 wurde ERTA das erste Mal auf die Fischerei angewendet (Kramer, Fall 3/76 ECR 1279). Einige holländische Fischer wurden in den Niederlanden angeklagt, gegen Bestimmungen verstoßen zu haben, die aus der „Northeast Atlantic Fisheries Convention“ folgten, welche die Niederlande erließen. In einem Vorabentscheidungsverfahren „the court was asked, in effect, whether the Community alone had the authority to enter into commitments such as the convention“ (Usher 1988, S.99) sowie „ob auf innergemeinschaftlicher Ebene staatliche Maßnahmen, wie die Festsetzung von Fangquoten durch die Niederlande, mit Gemeinschaftsrecht vereinbar seien“ (Schneider 1988, S.170). In einem ersten Schritt prüfte das Gericht, ob die EU eine interne Ermächtigung für den Schutz der Fischbestände besaß. Dies wurde bereits damals, vor der Emanzipation der Fischereipolitik, bejaht.⁵⁹ In einem zweiten Schritt schloss das Gericht, das „aus der Natur der Sache“ auch Nicht-EWG-Mitglieder notwendig sind, damit die Bestände erfolgreich geschützt werden können. Daraus wiederum schloss das Gericht eine implizite externe Kompetenz der EU für internationale Abkommen und forderte sogar, dass die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ermöglichen sollten, den Fischereiorganisationen beizutreten. Seit 1985 ist dies auch primärrechtlich kodifiziert (vgl. Art. 155 Abs. 2 lit. b), Art. 167 Abs. 1 sowie Art. 354 Abs. 1, 3 BA 1985; vgl. einführend Booß 1991, S.708). Gängige Rechtsauffassung bezüglich bilateraler und multilateraler Verträge war also, dass „die ausschließliche

⁵⁹ Als Rechtsquellen wurden angeführt Art.3 lit. d) EWGV, Art. 38 Abs. 3 iVm Anh. 2 EWGV, Art. 39-46, insb. Art. 43 Abs. 2 EWGV, VO 2141/70, VO 2142/70 sowie Art. 102 BA 1972.

Zuständigkeit der Gemeinschaft auf dem Fischereisektor den Beitritt zu internationalen Abkommen auf diesem Gebiet bedingt“ (Schneider 1988, S.169).

Aus den einschlägigen Urteilen des EuGHs lässt sich ableiten, dass im Bereich Fischerei internationale Kooperation nur unter Beteiligung der EU erfolgreich sein kann und die internationale Rolle direkt von der internen Kompetenzsituation abhängt. Da die EU und nicht mehr die Mitgliedstaaten in diesem Bereich verbindliche Entscheidungen treffen können, folge die Notwendigkeit einer entsprechenden internationalen Rolle, wie bereits weiter oben dargestellt, „aus der Natur der Sache“:

„Die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres kann wirksam und zugleich gerecht nur durch eine Regelung sichergestellt werden, die für alle interessierten Staaten einschließlich der Drittstaaten verbindlich ist.“ (EuGH 1976, 1279 – Kramer)

Ähnlich argumentiert Usher zum Kramer-Urteil:

„[...] the Court has derived an exclusive external competence from the Community's internal competence, and the internal and external aspect of fisheries policy are so interlinked that the exclusivity of the one must be reflected in the other“ (Usher 1988, S.99).

Usher weiter:

„It followed from the very duties and powers which the Community law had established and assigned to the institutions of the Community on the internal level that the Community had authority to enter into international commitments for the conservation of the resources of the sea“.

Demnach muss die internationale Rolle der EU aufgrund ihrer internen Exklusivität ebenfalls exklusiver Natur sein.⁶⁰ Die ERTA-Logik macht es den Mitgliedsstaaten folglich praktisch unmöglich, auf internationaler Ebene gegen innereuropäisches Recht zu verhandeln. Denn für sie wäre es nicht ohne weiteres möglich, widersprechende Rechtsvorschriften zu reformieren noch neue Vorschriften zu erlassen, welche die internationalen Vorgaben implementieren. Ihnen wird mit ERTA eine eigene Kompetenz genommen, welche durch eine EU-Kompetenz ersetzt werden muss.

Für die FAO bedeutet das letztendlich, dass die EU-Mitgliedsstaaten aus rechtlicher Sicht seit der Vollendung des Fischereiregimes 1983 aufgrund von ERTA nicht mehr frei Verhandlungen über Fischereiregime führen konnten. Sie müssen seitdem auf EU-Linie agieren - ein guter Grund für externe Akteure, direkt mit einem EU-Vertreter (und sei es ein Mitgliedsstaat, etwa die Präsidentschaft) zu verhandeln.

Im nächsten Schritt wird geprüft, ob die Nutzungspraxis dieser Ressourcen einen unverkennbaren Einfluss der EU zeigt. Entscheidend ist, dass die Union Autonomie gegenüber den Mitgliedstaaten entwickelt. Nur dann wird sie als eigenständiger Akteur für die FAO in Betracht kommen und für Drittstaaten als eigenständiger Akteur erkennbar.

4.2.2. Autonomie

Ohne Autonomie würde es für Drittstaaten keinen Sinn machen, die EU zusätzlich zu deren Mitgliedsstaaten anzuerkennen. Der theoretische

⁶⁰ Art. 3 lit d, 38 Abs. 3 i.V.m. Anh. 2, Art 39-46, insb. Art. 43 Abs. 2 EWGV, VO 2141/70, VO 2142/70 und Art. 102 BA 1972.

Hintergrund des Konzepts wurde in Kapitel 3, Abschnitt 3.1.4., erläutert. Autonomie ist demnach ein Maß für den Einfluss der EU auf die Entscheidungen im Vergleich zur Summe der Mitgliedstaaten. Entscheidend ist die Frage, ob die EU strategiefähig ist und eine wirklich eigene Fische-reipolitik verfolgen kann. Das wiederum hängt vor allem von den Ver-fahren ab.

Der Einsatz der Ressourcen, hier also vor allem der Rechtsetzungskom-petenzen, erfolgt zum einen durch die Nutzung der regulären Rechtset-zungsverfahren der EU und die damit verbundene Verabschiedung neuer Grundnormen (insb. Verordnungen), zweitens durch die Festlegung von Maßnahmen nach den Vorgaben des Sekundärrechts (insb. der VO 170/83) und drittens durch komplette Delegation an die Kommission (Kontrolle, Wettbewerb, Sofortmaßnahmen).

Wie auch im Fall der Landwirtschaft ist „Artikel 43 [...] die Kompetenz-norm [...], auf die sich alle Rechtsakte stützen“ (Kummer 1991, S.676). Demnach erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhö-rung des Parlaments neue Sekundärrechtsvorschriften mit qualifizierter Mehrheit. Das Initiativrecht der Kommission ist die wichtigste Möglich-keit für die EU, eine eigene Strategie zu initiieren.

Auf der Normenhierarchie finden sich eine Stufe tiefer die Maßnahmen, die auf den Grundverordnungen basieren. Für diese gilt meist ebenfalls das Mehrheitsprinzip,⁶¹ was Art.11, Art.4 Abs.2, Art.8 Abs.2 und 3 sowie

⁶¹ „Die qualifizierte Mehrheit bestimmt sich gemäß Art. 148 Abs. 2 EWGV in der Fassung, die er durch Art. 14 BA 1985 erhält“ (Kummer 1991, S.125).

VO 170/83 statuieren.⁶² Folgeverordnungen wie VO 4028/86 oder die frühere VO 3796/81 greifen ebenfalls auf dieses Verfahren zurück. Auch hier hat die Kommission das Initiativrecht.

Schneider bilanziert, dass es ein in der Abstimmung unterlegenes Mitglied im Bereich der Fischereipolitik eher schwer haben wird, den Erlass einer Regelung zu verhindern.⁶³ Auch die Geltendmachung eines vitalen nationalen Interesses auf der Basis des Luxemburger Kompromisses sei „fadenscheinig“ (ebd.), da die VO 170/83 einstimmig verabschiedet wurde.⁶⁴

Nach Art. 13 VO 170/83 wird ein Verwaltungsausschuss für den Fischereisektor eingerichtet, der technische Entscheidungen trifft. Auch hier tritt die Autonomie der Organisation klar zu Tage. Nach Art. 14 VO 170/83 verabschiedet die Kommission allein Sofortmaßnahmen. Entsprechen diese allerdings nicht der Position des Ausschusses (ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit bestimmt), so werden die Maßnahmen zur Diskussion an den Rat weitergeleitet. Dieser kann dann innerhalb eines Monats explizit anders entscheiden, er muss es jedoch nicht. Das bedeutet sogar nochmals mehr Autonomie als eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung, denn hier muss der Rat explizit „nein“ sagen und einen Gegenvorschlag unterbreiten.

⁶² Allerdings wird im Fall von Art. 11 auf eine Anhörung des Parlaments verzichtet (vgl. hierzu kritisch und ausführlich Schneider 1988, S. 118-124).

⁶³ Die Möglichkeiten einer Mehrheitsabstimmung sind auch praktisch relevant. Vgl. Schneider 1988, S.125 für einige Beispiele.

⁶⁴ Schneider führt zum Luxemburger Kompromiss weiter aus: „Die Möglichkeit des Vetos führte maßgeblich dazu, die Einführung der Gemeinsamen Fischereipolitik zwischen 1976 und 1983 zu blockieren. Zuerst war es der Widerstand Großbritanniens, dann kamen Einwände Frankreichs hinzu, schließlich blockierte Dänemark und erzwang auf diese Weise Fangkontingente aus dem Gemeinschaftsanteil heraus“ (1988, S. 125).

Der Regelungsinhalt der Fischereipolitik wird somit stets nach Mehrheit oder gar mittels Delegation auf die Kommission bestimmt. Für grundlegende Entscheidungen wie die Anpassung der Quoten gilt Artikel 43 EWGV, für Bestandsschutz und Gesamtfangmenge gilt Art. 11 und für den Ausschuss gilt Art. 13 der VO 170/83. In den Folgeverordnungen hat sich das nicht geändert.

Die Kontrolle der Gemeinschaftsregeln in den Häfen vor Ort obliegt zwar in der Praxis den Mitgliedstaaten, die Kommission besitzt allerdings ein Aufsichtsrecht und nutzt es regelmäßig, etwa auf der Basis von Berichtspflichten.

In diesem Politikfeld wird meist nach dem Prinzip des Inkrementalismus gehandelt. Neue Quoten werden nicht komplett neu ausgehandelt. Die relative Verteilung der Fangmengen bleibt in der Praxis quasi unverändert. Der schwer auszuhandelnde Kompromiss (s.o.) zwischen den Mitgliedern wird nur selten angetastet. Das ist nichts anderes als Pfadabhängigkeit und erschwert es den Mitgliedsstaaten, eine disruptive Reform anzustrengen noch weiter.

Zusammenfassend wird deutlich, dass eine überaus klare Autonomie vorliegt. Die EU unterscheidet sich in diesem Politikfeld signifikant von der Summe ihrer Mitgliedsstaaten. Die bereits im Theorieteil angeführten Beispiele wie Mehrheitsentscheidungen, Delegation oder Bindung an vorangehende Entscheidungen finden sich allesamt in der Empirie wieder. Das bedeutet: Es ist die EU, welche die Fischereipolitik bestimmt, nicht mehr die Summe der Mitgliedsstaaten. Sie ist absolut strategiefähig und übertrifft die Minimaldefinition von Autonomie deutlich.

4.2.3. Zwischenergebnis: Relevanz für Fischereikooperation

Die sehr vielfältigen Ressourcen für die EU lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Rechte, ab 1983 Quoten, TAC und technische Bestandserhaltungsmaßnahmen festlegen zu können, bedeuten tiefgreifende Eingriffe in die mitgliedstaatliche Souveränität. Jedes Regime, welches Bestandsschutz anstrebt, wird ohne die Verpflichtung der EU mit einer erheblichen Unsicherheit konfrontiert sein, ob Regimeregeln überhaupt in Europa implementiert werden können. Durch die gemeinsame Strukturpolitik erhält die EU auch begrenzte finanzielle Ressourcen, die sie etwa für die Modernisierung von Fangtechniken, Forschung oder die Förderung des Verbraucherschutzes ausgeben kann. Vor allem der Bereich Forschung dürfte für viele Regime interessant sein. Die Regelung der Marktorganisation erlaubt ihr weiterhin umfassende Eingriffe in die mitgliedstaatlichen Fischmärkte. Über diesen Weg können alle Wettbewerbs-, Preis-, und Außenschutz- und Außenhandelsfragen durch die EU bestimmt werden.

Die EU verfügt zusammenfassend über umfassende Ressourcen für internationale Fischereiprojekte. Den Mitgliedsstaaten verbleibt keine eigene Fischereipolitik mehr. Die Union entfaltet im Bereich Fischerei schon generell starke Relevanz, was in Anbetracht der in Abschnitt 4.1. dargestellten Kooperationsziele der FAO-Fischereiregime - etwa Bestandsschutz oder gemeinsame Forschung - auch für diese gelten sollte.

Aus dieser Handlungsfähigkeit der EU resultierten auf internationaler Ebene Konflikte - wie aus theoretischer Sicht erwartet - wenngleich diese noch bis Ende der 80er Jahre eher latenter Natur waren. Drei Beispiele seien genannt.

Erstens: Rachel Frid (1993) liefert Hinweise auf Probleme bezüglich der Implementation der FAO-Entscheidungen, welche auf diese Kompetenz-

situation zurückzuführen sind und nennt hier insbesondere Implementationschwierigkeiten für die EU-Mitgliedsstaaten und Effizienz- sowie Verbindlichkeitsgewinne.⁶⁵

„In particular, in fields of the exclusive competence of the Community some Member States of the EEC had great difficulties in implementing certain FAO decisions, if measures had not been taken at the Community level.

Cooperating with the Commission of the European Communities is more efficient since the Commission is best informed about Community policies and, in fields of competence of the Community, the Commission may speak on behalf of the whole Community.“ (Frid 1993, S.241)

Zweitens: Von der EU selbst perzipierte Unzulänglichkeiten zeigen sich in internen Dokumenten.⁶⁶ Grundaussage der Kommission in frühen Primärquellen ist stets, dass das bis zum Beitritt geltende Arrangement zwischen beiden Organisationen nicht ausreichte, „ineffizient war“, die EU „mehr verdiene“ und das Arrangement nicht den Kompetenzen der EU entsprach: „Ce statut d’observateur ne correspond pas à ce que devrait être la rôle de la Communauté à la FAO“ (Kommission 1987a, S.2).

⁶⁵ Ihre Untersuchung basiert leider zum allergrößten Teil auf eigenen Interviews, die leider nicht zugänglich sind. Aus diesem Grund kann nicht nachgeforscht werden, welche Implementationsprobleme genau vorlagen

⁶⁶ Dabei ist eine entsprechende Aussage eines zu dieser Zeit an der Ausweitung seiner internationalen Präsenz interessierten EU-Gremiums natürlich weniger Beleg für Relevanz wie eine Aussage der FAO oder von Dritten. Eine EU-Aussage sollte deshalb behutsam analysiert werden und von Rhetorik befreit werden. Allerdings kann durchaus auf Konflikte im Kooperationsprojekt geschlossen werden - denn es sind auch stichhaltige Argumente enthalten.

Einige Aussagen differenzieren nicht nach Politikfeldern. Ein Teil der hier genannten Argumente ist somit auf den entsprechenden Abschnitt in Kapitel 5 übertragbar.

Vor allem die Mitwirkung in den Regimen unterläge demnach Einengungen:

„En ce qui concerne les organisations internationales liées à la FAO telles que le P.A.M., le Codex Alimentarius ou les comités régionaux de pêche, la participation de la Commission à leur travaux peut varier selon l'organisation considérée. Dans tous les cas, cette participation reste toutefois insuffisante compte tenu du statut d'observateur de la Communauté qui l'empêche de participer pleinement à leurs travaux.“ (Kommission 1987b, S.4)

Die Kommission moniert weiter, dass Bestandserhaltungs- und Handelsmaßnahmen in den Fischereigremien der FAO, etwa Regulierung der Vernetzung, nicht ohne die Hinwendung zur Gemeinschaft möglich waren. Aus diesem Grund mussten sich die Fischereiausschüsse der FAO sogar auf wissenschaftliche Zusammenarbeit beschränken.

Dies bedeutete zumindest eine Verkomplizierung und Verzögerung von Kooperation, eher noch eine sogar schwerwiegende Einschränkung der Arbeitsweise der FAO-Regime. Das ist ein durchaus beträchtlicher Konflikt:

„Dans le domaine de la pêche, sans la Communauté, les comités de pêches de la FAO doivent se limiter à des actions dans le domaine de la coopération scientifique ou il n'y a pas une compétence communautaire exclusive; en effet, s'ils voulaient prendre des mesures de gestion des stocks plus opérationnelles, en matière de maillage par exemple, ils devraient faire appel à la Communauté car les Etats membres ne sont pas compétents pour adopter les mesures législatives nécessaires dans ces domaines. Il en est de

même pour les questions commerciales (sous-comité du commerce des produits de la pêche créé au sein du comité des pêches de la FAO)." (Kommission 1987b, S.5)⁶⁷

Drittens: Die Mitgliedsstaaten stellten im Rahmen der Abstimmungsprozesse innerhalb der EU die Frage, was die präzisen Vorteile einer Mitgliedschaft der EU in der FAO wären. Dabei sei hier die Mitgliedschaft als ein Ausdruck von Anerkennung verstanden. Da diese damals ebenfalls FAO-Mitglieder waren, kann von einer zugrundeliegenden Pro-EU-Rhetorik wohl weniger die Rede sein. FAO-Mitgliedsstaaten, egal ob EU-Mitglieder oder nicht, werden einer eigenen absehbaren Entmachtung aufgrund einer EU-Anerkennung zumindest zurückhaltend entgegenstehen, wenngleich natürlich EU-Interessen einbezogen werden.

Die Kommission führte auf die Frage der fischereiaktiven Staaten Dänemark, Irland und Großbritannien zum Nutzen eine EU-Anerkennung in der FAO an, dass dann die bereits genannten Konflikte in den FAO-Regimen, etwa den Fischereikooperationen, beseitigt werden könnten und dass die Gemeinschaft ihre Vorschläge mit mehr Autorität vorbringen könnte (Kommission 1987b, S.6). Außerdem stellte sie eine bessere Zusammenarbeit mit der FAO und eine Verbesserung des gemeinschaftlichen Zusammenhalts in der FAO in Aussicht (ebd.). Für den europäischen Bürger würde eine Verbesserung des Erscheinungsbildes der Gemeinschaft resultieren, denn die EU würde schließlich in einer „angesehenen und populären Organisation“ offiziell mitarbeiten (ebd.).

⁶⁷ Diese Aussage erfolgte nur wenige Jahre nach der Verwirklichung des internen Fischereiregimes (1983, s.o.) und der Übertragung der Befugnisse zur Bestandsregulierung.

Eine Relevanz der EU für Fischereikooperation war schon auf Basis der Ressourcenschau und dem Vergleich mit den in Abschnitt 4.1. dargestellten Kooperationsinhalten nicht von der Hand zu weisen, wird durch diese Aussagen jedoch deutlich belegt.

Was würde nun passieren, sofern sich ein FAO-Regime ohne die EU auf verbindliche Maßnahmen des Fischereiressourcenmanagements, etwa Bestandserhaltungsregeln, verständigt, selbst wenn EU-Mitgliedsstaaten involviert sind?

Es steht folgendes fest: Ein solches Regime könnte in dem räumlichen Gebiet der EU ohne die Union nicht mehr implementiert werden. Bereits in den Verhandlungen müsste durch die EU-Mitglieder zwar die EU-Linie vertreten werden (ERTA). Mit dieser Variante würde jedoch eine erhebliche Unsicherheit bezüglich der Implementation verbunden sein. Denn die Mitgliedsstaaten müssten nach einer Einigung auf internationaler Ebene dann auf die Kommission einwirken, ihr Initiativrecht entsprechend auszuüben und die EU-Verfahren durchlaufen. EU-Mitglieder sind folglich auf die EU zur Implementation angewiesen, sie sind nur noch Mittelsmänner auf internationaler Ebene. Für die FAO-Regime macht es daher spätestens seit 1983 kaum mehr Sinn, nicht direkt mit entscheidungsberechtigten EU-Vertretern mit Mandat zu verhandeln.

Mit diesem Wissen kann bereits an dieser Stelle die grundsätzliche Erwartung formuliert werden, dass die EU in allen FAO-Fischereiregimen, die das EG-Meer und betreffen, ab dem Jahr 1983 Anerkennung erfahren haben sollte, denn die EU-Mitgliedsstaaten verfügten seit diesem Zeitpunkt kaum mehr über eigene verbliebene Ressourcen. Für fallspezifische Hypothesen müssen jedoch die einzelnen Kooperationsprojekte individuell betrachtet werden.

Für die FAO-Hauptorganisation gilt: Die dortige Emanzipation Anfang der 90er Jahre könnte durchaus auf die Fischereiressourcen zurückzuführen sein.

4.3. Die Anerkennung der EU in den FAO-Fischereiregimen

Die Union verfügt im Fischereibereich seit 1983 über eine eigenständige Handlungsfähigkeit und Relevanz für alle FAO-Fischereiregime – jedoch nur für diejenigen, welche das „EG-Meer“ betreffen. Anhand dieser regionalen Einschränkung wird schon an dieser Stelle deutlich, dass mit einer Anerkennung in denjenigen Regimen, welche nicht das EG-Meer betreffen, eher nicht gerechnet werden kann. Die abschließende Formulierung der Hypothesen kann jedoch erst nach einer genaueren Prüfung der Kooperationsinhalte erfolgen.

4.3.1. Die Anerkennung in den Fischerei-Subregimen

Die insgesamt sieben Regime werden nun chronologisch auf die Variablenausprägungen geprüft. In jedem Fall wird zunächst das Regime vorgestellt, dann werden die nötigen Ressourcen für Relevanz genannt, darauf aufbauend folgt eine angepasste Hypothese und schließlich der Vergleich mit der Empirie.

1) Die FAO selbst unterteilt die Tätigkeiten der 1948 gegründeten APFIC (bis 1993 IPFC - „Indo-pacific Fishery Commission“) in vier Zeitschnitte.⁶⁸ In der ersten Phase bis 1962 wurden hauptsächlich Informationen und Statistiken für die Teilnehmer bereitgestellt. Hinzu kamen technische Unterstützung und Training von Entwicklungsländern. Beispiele hierfür sind Weiterbildungen in Bootsbau, Aquakultur oder Fischverarbeitung.

⁶⁸ vgl. <http://www.fao.org/docrep/003/X6942E/x6942e08.htm#bm08>

In der zweiten Phase bis 1980 intensivierte sich der Aspekt der wissenschaftlichen Analyse von Beständen, etwa im südchinesischen Meer oder im indischen Ozean. Erste Aktivitäten zur Unterstützung von Bestandserhaltung, etwa für Thunfisch im indischen Ozean, wurden vorbereitet – Regulierungen fehlten jedoch.

Ab 1980 beschäftigte sich APFIC mit der Umsetzung der exklusiven Wirtschaftszonen, ein Bestandteil der Forderungen der dritten UN-Seerechtskonferenz. Das Regime lieferte weiterhin vor allem wissenschaftliche Unterstützung und Informationen und gab Empfehlungen an Staaten weiter.

Auch in der bis heute dauernden vierten Phase ab 1990, in der zwar erkannt wurde, dass Regulierungen fehlen, beschränkte sich APFIC auf Kooperationsunterstützung und Bereitstellung von Fachwissen. Die Aufgaben wurden zwar erweitert, neue Tätigkeitsfelder über Forschung und Informationsaustausch hinaus kamen jedoch nicht hinzu.

Grundsätzlich verfügt die EU durchaus über Ressourcen, um solche Vereinbarungen zu implementieren. Die Union besitzt aufgrund der mitgliedsstaatlichen Datenübermittlungen umfangreiches Fachwissen im Fischereibereich, wie auch über Möglichkeiten der Forschungsförderung. Allerdings handelt es sich hier nun einmal um ein Regime, welches auf eine andere Region abzielt. Dafür hat die EU jedoch keine Kompetenzen (Stichwort „EG-Meer“, Art. 227 des damals gültigen EWGV). Eine Beteiligung der EU würde daher wohl nur einen geringen Vorteil bringen – etwa im Bereich allgemeiner Forschungs Kooperation, welche regionsunabhängig ist. Eine ausgeprägte Rolle der Union im Regime würde aus dieser Sicht überraschen. Die These lautet, dass eine Anerkennung nicht erfolgt sein sollte.

Laut Primärunterlagen von 1958, 1987, 1998, 2010 und 2012 war die EU in keiner nachvollziehbaren Weise an den Sitzungen der Kommission be-

teilt. Sie erfuhr daher keine praktische Anerkennung und ist erwartungsgemäß auch kein formelles Mitglied der APFIC geworden. Vertreter in den Verhandlungen aus Europa waren vor allem Großbritannien und Frankreich – was angesichts deren Verbindungen zu dieser Region, welche sich aus der Kolonialzeit entwickelten, nicht überrascht. Dies entspricht den Vermutungen, welche aus der geringen Relevanz der EU für diese Region folgten. Die These wird bestätigt.

2) 1952 wurde die Allgemeine Fischereikommission für das Mittelmeer (General Fisheries Commission for the Mediterranean - GFCM) gegründet. Die Mittelmeerkommission verfügt zusätzlich zu den üblichen Berichts- und FuE-Aufgaben über Bestandserhaltungskompetenzen. Diese sind verbindlich, ein Mitglied hat jedoch die Möglichkeit, binnen 120 Tagen einer Empfehlung aktiv zu widersprechen. Mit der Überarbeitung 1997 wurde auch die formelle Teilnahmemöglichkeit für die EU auf Basis der FAO-Verfassungsänderung 1991 inklusive der Einführung alternativer Mitgliedsrechte aufgenommen.⁶⁹

Es wird hier sehr deutlich, dass die EU über eine hohe Relevanz für das Regime verfügt. Denn bei den GFCM-Vorschriften handelt es sich um Maßnahmen, die aufgrund der Marktorganisationen der EU nur durch diese selbst implementiert werden konnten, etwa bezüglich der Regulierung von Fischereimitteln wie Schiffen und Netzen, Fischereizeiten, TAC oder Mindestgrößen. Die Allgemeine Fischereikommission für das Mittelmeer würde offensichtlich ohne die EU starke Insuffizienzen aufweisen. Eine Anerkennung wird auf Basis dieser hohen Relevanz vermutet.

⁶⁹ Vgl. <http://www.fao.org/docrep/meeting/005/W6063e.htm>

Empirisch kann das bestätigt werden. In der Mittelmeer-Kommission ist die EU, wie zu erwarten, ein bedeutender Akteur. Und das gilt nicht erst seit dem formellen Beitritt 1998⁷⁰ oder der Vervollständigung der Anerkennung in der FAO-Hauptorganisation 1991.

Die Akteursqualität und die Anerkennung der EU im Regime stehen seit dem formellen Beitritt zur Konvention außer Frage. Die entsprechende Kompetenzerklärung von 1998 zeigt, dass die EU mit dem Beitritt auch das Abstimmungsrecht bei Bestandserhaltungsfragen erhält (98/416/EG, OJ L 190 vom 04.07.1998, S.34, Anhang). Wie oben dargestellt, handelt es sich dabei um eine stark supranationalisierte Ressource. Je nach Fall wird das Wahlrecht bei F&E, Statistiken und Kooperation mit anderen Organisationen auf die EU oder deren Mitgliedsstaaten übertragen. Bei organisatorischen Fragen stimmen dagegen die Mitgliedsstaaten ab – übrigens eine klassische Vorgehensweise bei solchen Kompetenzsituationen. Dies bestätigt sich auch in der Praxis: Beispielsweise informierte die EU 1998 über die Übernahme einiger GFCM- Empfehlungen in den *aquis communautaire* (Bericht 1998 der GFCM, Nr. 13) und gab mehrere Empfehlungen zum weiteren Vorgehen (ebd. Punkt 59).⁷¹ Auch in späteren Berichten finden sich zahlreiche Bestätigungen für die Rolle der EU, welche hier nicht abschließend aufgeführt werden müssen.⁷² Eine geringfügige Änderung der Kompetenzerklärung von 2004 ist auf einen höheren finanziellen Beitrag der EU zum Regime zurückzuführen (2004/815/EG).

Beiträge der EU finden sich jedoch auch in Unterlagen, welche vor den Beitritt zur Mittelmeerkonvention datieren. 1997 etwa informierte die Union über eigene Normen und betonte nochmals die Bedeutung zuvor beschlossener Maßnahmen des Regimes (GFCM/XXII/97/INF.5, Nr.19).

⁷⁰ Vgl. Ratsentscheidung 98/416/EG.

⁷¹ Für alle Berichte siehe die Übersichtsseite auf

<http://www.apfic.org/modules/wfdownloads/viewcat.php?cid=36> vom 20.5.2013

⁷² Primärquellen finden sich auf <http://www.gfcm.org/gfcm/topic/16091/en> (20.5.2013).

Später gab die EU konkrete Vorschläge ab (ebd. Nr. 29). Es finden sich noch mehrere weitere Beispiele für eine anerkannte Rolle der EU im Regime zu dieser Zeit. Während der zwanzigsten Sitzung der Kommission 1993 informierte die EU über eigene Tätigkeiten, etwa eigene Vorhaben, die Fischereipolitik für das Mittelmeer zu koordinieren (GFCM Bericht 1993, Punkt 54). Während dieser Sitzung wurde auch erstmals die Interessenbekundung der EU für formelle Mitgliedschaft diskutiert. Es wurde vereinbart, den offiziellen Antrag abzuwarten, und welche Stimmausübungsvariante gelten solle. Auch in diesem Zeitraum scheint eine Anerkennung vorzuliegen, was den formellen Beitritt zur Kommission bereits an dieser Stelle eher als organisatorische Maßnahme und Folge der Anerkennung erscheinen lässt.

Ebenso war die EU sogar schon vor der Anerkennung in der FAO selbst (der Dachorganisation) in diesem Subregime aktiv. 1984 etwa beteiligten sich EU Vertreter an Diskussionen (GFCM Bericht 1984, Punkt 2). Ein Vertreter Italiens schlug in diesem Jahr vor, die gemeinsame Forschung zweier EU-Staaten und dreier nordafrikanischer Staaten zu verbessern. Dabei sollten FAO und EU zusammenarbeiten (GFCM Bericht 1984, Anhang H). Auch 1986 war die Gemeinschaft repräsentiert. Im Bericht 1989 wird dargestellt, wie das Exekutivkomitee der GFCM an einer Sitzung des EU-Fischereiunterausschusses des Europäischen Parlaments 1988 teilnahm. Anschließend wurde über EU-Vorhaben informiert. Das EU-Parlament plante zu diesem Zeitpunkt eine Initiative für bindenden Bestandschutz im Mittelmeer und übermittelte diese dem Rat. Dort kam das Gespräch auch auf eine mögliche Mitgliedschaft der EU in der GFCM, dabei wurde seitens der EU die Kompetenzsituation betont und der Wunsch geäußert, die Schwierigkeiten zu überwinden, damit die EU der GFCM volle Unterstützung zuteil kommen könne (vgl. Bericht 1989,

Punkt 15).⁷³ Im Jahr 1989 kritisierte die EU in der GFCM des Weiteren Vorhaben zum Handel und informierte über eigene Maßnahmen zu Flottenstruktur und -Größe (ebd. Punkt 81). Grundsätzlich erfolgte die Implementation aller GFCM-Vorschriften durch die EU-Marktorganisation.

Diese Erkenntnisse sind starke Hinweise, dass die EU-Fischereiressourcen tatsächlich zu einer Reaktion durch das Regime geführt haben – EU-Anerkennung zeigte sich dort bereits in den 80er Jahren, inkl. dem Wunsch, Vollmitglied zu werden. Leider finden sich keine Unterlagen für die Zeit vor 1984, auch nicht in Archiven oder Ähnlichem. Dies wäre sehr interessant - da die EU damals noch kaum über Ressourcen für Fischereipolitik verfügte, hätte dies einen negativen Unterfall darstellen können. Zumindest kann jedoch festgestellt werden, dass bereits kurz nach der Verwirklichung des internen Fischereiregimes EU-Aktivitäten in der GFCM vorlagen und die Kooperationen zwischen GFCM und EU daraufhin stark zunahmen, was die These recht gut bestätigt. Ebenso konnten Erkenntnisse bezüglich des formellen Beitritts in der FAO selbst und zum Subregime gewonnen werden, auf diese wird in Abschnitt 4.3.2. zurückgekommen.

3) Das FAO-Einhaltungs-Übereinkommen von 1993 hat zum Ziel, die Praxis der Umbeflagung auf der Hohen See zu bekämpfen. Jede Vertragspartei musste von nun an die Tätigkeiten der eigenen Schiffe auf Hoher See überwachen und diesen individuell die Fischerei erlauben. Dabei ist sicherzustellen, dass die eigenen Schiffe internationale Bestandschutz-Regeln befolgen. Die notwendige Folge ist ein Archiv eigener Schiffe. Der Vertrag etabliert daneben ein Informationsaustauschsystem, etwa für Beweismittel.

⁷³ So formulierte die EU: „[membership is] a logical follow-up to the EC's admission as a Member of FAO“ (GFCM/XXII/97/4).

Voraussetzung für Relevanz ist daher, dass die potentiellen Mitglieder des Regimes eben über jenes Wissen über die Einhaltung der Bestandschutzregeln verfügen und die eigenen Schiffe und Häfen auch überwachen können.

Das sind ebenfalls Ressourcen, die stark supranationalisiert sind - denn obwohl die Mitgliedsstaaten die Überwachung übernehmen, ist es die EU, welche diese delegiert hat und über Entscheidungskompetenzen und alle Informationen verfügt. Auch die Hohe See gehört in diesem Fall zur EU-Kompetenz, sofern ein Schiff dort die Flagge eines EU-Staates führt.⁷⁴ Relevanz liegt vor, eine Anerkennung der EU wird auch hier vermutet.

Beim Einhaltungsübereinkommen handelt es sich um ein Vertragswerk, welches keine neuen Gremien etabliert. Somit kann nicht auf Primärdokumente nach Vertragsabschluss zurückgegriffen werden. Die Anerkennung der EU ergibt sich höchstens aus ihrem Beitrag bei den Verhandlungen zum Vertrag, welche aufgrund fehlender Quellen allerdings nicht abschließend geprüft werden kann. Zwei Tatsachen belegen jedoch die Anerkennung: Das Abkommen wurde erstens allein durch die EU - und nicht von EU-Mitgliedern - unterzeichnet und auch sehr zügig durch die EU selbst implementiert (OJ L 177, 16.7.1996, S.26–32). Und bei der zentralen Sitzung des Fischereiausschusses, welcher das Abkommen vorbereitete, war die EU zweitens mit einer besonders großen Delegation von

⁷⁴ So formulierte der EuGH: „Außerdem besitzt die Gemeinschaft nach ständiger Rechtsprechung in Bezug auf die Hohe See in den Bereichen, für die sie zuständig ist, die gleiche Regelungsbefugnis wie die, die völkerrechtlich dem Staat zusteht, dessen Flagge ein Schiff führt oder in dem es registriert ist“ (ECLI:EU:C:1996:114, Nr.44)

14 Personen vertreten (FIPL/R488) - größer als die Gruppen ihrer Mitgliedsstaaten. Die Quellenlage ist hier zwar suboptimal, die beiden Beispiele bestätigen aber die Vermutung.

4) Im Jahr 1988 empfahl die Kommission für Fischerei im Indischen Ozean (IOFC) die Einrichtung eines neuen Organs nach Art. 14 der FAO-Verfassung, welches sich speziell um den Schutz des Thunfisches in diesen Gewässern kümmern sollte.⁷⁵ Dabei handelte es sich um die spätere Thunfischkommission für den Indischen Ozean (IOTC), welche 1993 durch einen Vertrag zwischen den FAO-Mitgliedstaaten etabliert wurde. Wesentliche Elemente des Regimes sind die Aufgaben, Informationen zu sammeln und bereitzustellen, sowie bindende Bestandsschutzmaßnahmen für Thunfisch zu implementieren.

Auch hier steht die Relevanz außer Frage. Bei der Analyse des späteren Vertragstextes der Thunfisch-Kommission fällt in der Tat auf, dass entscheidende Kooperationsprobleme resultiert hätten, sofern die EU nicht teilgenommen hätte. Thunfisch gehört nach Anhang 2 des EWGV (Reichweite der Agrarpolitik) zu den Produkten, die gemeinschaftlichen Regulierungen unterliegen.

Art. 5 der Vereinbarung über die Einrichtung der Thunfisch-Kommission zählt die Funktionen und Maßnahmen auf, die diesem Gremium zur Verfügung stehen.⁷⁶ Schon die Aufgabe, Informationen über die Bestände zu sammeln, wird durch die EU-Mitwirkung, wie auch in dem Fall der Mittelmeerkonvention, erleichtert. Dies liegt daran, dass durch die gemeinsame Marktorganisation des Fischereisektors alle Informationen in Brüssel zusammenlaufen. Sehr deutlich wird die Verbindung zwischen

⁷⁵ Die Kommission für Fischerei im Indischen Ozean wurde 1967 durch die FAO gegründet. Im Jahre 1999 wurde die IOFC abgeschafft da sie durch regional limitiertere Gremien an Bedeutung verloren hatte.

⁷⁶ Der Vertragstext findet sich online auf <http://www.fao.org/Legal/treaties/013t-e.htm>.

den Gemeinschaftsressourcen und der Notwendigkeit für das Kooperationsprojekt schließlich im Fall von Art. 2 Abs. c der Vereinbarung. Dieser betont die Rolle von Bestandsschutz noch einmal explizit. Die Annahme von Bestandserhaltungsmaßnahmen wäre ohne die EU nicht möglich, da deren Mitgliedsstaaten keinerlei Rechte mehr dazu besitzen. Auch die Implementation, geregelt in Art. 10 der Konvention, wäre ohne die Union keineswegs sichergestellt. Gefordert wird, dass jedes Mitglied der Kommission auch Strafen für Verstöße gegen die getroffenen Maßnahmen durchführen kann. Auch hierzu sind die Mitgliedsstaaten der EU nicht mehr in der Lage. Mit 95/399/EG wurde das Abkommen durch die EU implementiert.

An einer Konferenz im April 1989 zur Aushandlung der Thunfisch-Kommission nahm auch die EU teil. Auf Basis einer internen Einigung vertrat die Gemeinschaft diejenigen Mitgliedsstaaten, die in diesem Bereich Aktivitäten nachgingen. Dies wurde allgemein akzeptiert und ist ein deutliches Zeichen von Anerkennung. Gleichzeitig äußerte die Gemeinschaft die Forderung, auch formelles Mitglied des geplanten neuen Organs zu werden, schließlich besaß sie die ausschließliche Kompetenz für diese Materie.

Der Konflikt lag darin, dass laut Art. 14 der FAO-Verfassung nur Staaten eine Mitgliedschaft in solch einem Gremium erlaubt war. Allerdings nahm die EU inzwischen an fast allen übrigen regionalen Fischereiregimen teil, außer eben denjenigen, die im Rahmen der FAO angesiedelt waren (auf informellen Wege wurde jedoch auch schon damals in der Mittelmeerkonvention mitgewirkt – s.o.).

Die Situation wurde nun dadurch verschärft, dass zahlreiche Staaten verlangten, dass eine Lösung gefunden werden sollte, die der Gemeinschaft die gleichrangige Mitwirkung ermöglichte. Dies war neu – bisher war in der FAO keine wesentliche Unterstützung für EU-Bestrebungen zur Emanzipation zu beobachten. Auch eine informelle Lösung, wie etwa bei der Mittelmeerkooperation praktiziert, kam jetzt nicht mehr in Frage. De

Pinho beschreibt die darauffolgenden diplomatischen Auseinandersetzungen wie folgt:

„Une intense activité diplomatique, associant les principaux États riverains de l’océan Indien, la Commission de la Communauté et la FAO a été déployée" (De Pinho 1993, S.658).

Neu war an dieser Konstellation, dass nun auch Nicht-EU-Staaten die EU-Mitgliedschaft in zumindest diesem einen neuen Gremium forderten und ein Scheitern dieser Fischereikooperation aufgrund der unterschiedlichen Positionen drohte:

„The fact that the EEC could not participate in the IOTC under the then existing Article XIV, could have prevented the realization of this initiative“ (Frid 1995, S.272).

Hier manifestiert sich der aus theoretischer Sicht erwartete Konflikt, der genau daraus resultiert, dass ein relevanter Akteur nicht in einem Kooperationsprojekt mitwirken kann.

Die Tatsache, dass nun auch Nicht-EU-Staaten eine Mitgliedschaft in der Konvention forderten, ist als klare Anerkennung der EU zu bewerten. Wie de Pinho weiter ausführt, war genau dies der Anlass für einen Brief des spanischen Außenministers vom 17.5.1989 an den FAO-Generaldirektor, in welchem die unzureichende Situation kritisiert wurde und der letztlich der Anstoß für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen in der FAO-Hauptorganisation war (ebd.). Denn erst mit dem Beitritt zur Mutterorganisation wäre die formelle Beteiligung an der Thunfischkonvention aus rechtlicher Sicht möglich.

Eine Anerkennung im Thunfisch-Fall insgesamt sehr deutlich und der Beitritt zur FAO selbst kann anhand dieser Erkenntnisse kausal auf die Ressourcenkonstellation im Fischereibereich zurückgeführt werden.⁷⁷

5) und 6) Beide Regime sind stark konzipiert, denn sie verfügen über klare und verbindliche Bestandserhaltungsregeln. Sie zielen jedoch auf Regionen, in denen EU-Fischereifloten nicht generell aktiv sind: Den Nahen Osten (RECOFI) und Zentralasien. Es gilt daher die gleiche Vermutung wie bei Nr. 1: Eine Relevanz dürfte nicht vorliegen.

Es verwundert daher auch nicht, dass keinerlei Aktivität der EU in diesen Regimen nachgewiesen werden kann. Weder finden sich nach umfassenden eigenen Recherchen Aktivitäten in den Primärdokumenten, noch wurde sie formell Mitglied. Das sind zwei recht kurz gehaltene, allerdings durchaus in negativer Weise bestätigende Unterfälle für die Hypothese der Arbeit.

7) Auch das Abkommen über Hafenmaßnahmen hat zum Ziel, illegales Fischen zu reduzieren. Es wurde 2009 von der EU unterzeichnet und ist noch nicht in Kraft getreten. Auf Basis eines Handlungsleitfadens der FAO sollen Mitglieder dieses Regimes Minimal-Standards für ihre Häfen einführen, welche die Kontrolle und Archivierung der Fänge erlauben.

⁷⁷ Dieser Erkenntnis ist hinzuzufügen, dass ein Anreiz zur Aufnahme - und eben auch zur Anerkennung - stets durch Blockadehaltungen bestimmter Staaten oder Staatenblöcke überlagert werden kann. In diesem Fall könnte das laut Frid auf den Ost-West-Konflikt und die damit verbundene generelle Verweigerung der Sowjetunion, eine Emanzipation der EU zuzulassen, zurückzuführen sein (vgl. Frid 1995, S.241). Es muss letztlich ungeklärt bleiben, ob der drohende Zusammenbruch des Ostblocks oder die Qualität des Konflikts den Ausschlag zugunsten der Aufnahmeverhandlungen gab.

Es ist im Übrigen auch zu vermuten, dass die Aktivitäten und Beanstandungen der EU in der Mittelmeerkommission ebenfalls zum Beitritt in der FAO selbst beitrugen. Ein klarer Beleg findet sich jedoch nicht.

Ein Akteur benötigt hier die Fähigkeit, Kontrollstandards für die Häfen vorzugeben und diese auch zu überwachen. Das steht einzig in der Macht der Union. Daher ist auch hier eine Relevanz gegeben und Anerkennung wird vermutet.

Das Regime ist zwar noch nicht aktiv, allerdings kann der Entstehungshintergrund auf Anerkennungshinweise untersucht werden. Das Abkommen ist auf den Plan der FAO von 2001, illegales Fischen zu reduzieren, zurückzuführen (IPOA-IUU, vgl. COFI/2001/7) und wurde im Fischereiausschuss der FAO verhandelt. In letzterem ist die EU seit ihrer Anerkennung sehr aktiv - dies zeigen etwa die entsprechenden Kompetenzerklärungen im Vorfeld jeder Sitzung (vgl. etwa COFI/2005/Inf.17). Bei einer entscheidenden Sitzung zu technischen Fragen des späteren Vertrags im Juni 2004 war die EU mit sechs Personen vertreten (FIPL/R753). Auch wurde das Vertragswerk inzwischen von der EU – und erwartungsgemäß eben nicht von ihren Mitgliedern, mit Ausnahme von Frankreich - implementiert. Eine Anerkennung ist gegeben und die These wird auch hier bestätigt.

4.3.2. Zur formellen Mitgliedschaft

Zum Abschluss des Kapitels bietet es sich an, anhand der eben dargestellten Erkenntnisse kurz die Nebenhypothese zu prüfen. Welche Aussagen können über die formellen Beitritte in den hier behandelten Kooperationsprojekten getroffen werden? Sind sie als Anerkennung zu verstehen, als Zeichen von „good will“ oder waren sie erst die Voraussetzung für Anerkennung?

Ein Beitritt einer Organisation zu einem Kooperationsprojekt wie der FAO kann prinzipiell Ergebnis von zwei unterschiedlichen Prozessen sein. Erstens kann die internationale Gemeinschaft die beitretende Orga-

nisation als eigenständigen Akteur auffassen und einen wirklichen Bedarf sehen, diese Organisation im Kooperationsprojekt anzuerkennen. Ein Beitritt kann dann als Indikator für diesen Prozess gesehen werden und erfolgt zeitgleich. Allerdings sollte eine formelle Aufnahme aufgrund der nötigen Anpassungen innerhalb des Regimes und der Natur einer IGO nur dann zeitgleich erfolgen, wenn praktische Lösungen ohne Beitritt der IGO nicht zum gewünschten Ziel führen würden.⁷⁸ Wie im theoretischen Teil formuliert, wird dies vermutlich der Fall sein, sofern die Organisation relevante Ressourcen für das Kooperationsprojekt anbieten kann sowie Autonomie in den Entscheidungsverfahren über diese Ressourcen besitzt. Eine solche Situation sollte zu Konflikten führen, welche die Relevanz der Organisation für das Projekt verdeutlichen und letztlich den Beitrittsprozess initiieren.

Zweitens kann die Aufnahme einer Organisation das Ergebnis von „good will“ der internationalen Gemeinschaft sein. Der Beitritt ist dann eben nicht Ausdruck von ressourceninduzierter Anerkennung, sondern hat politische Gründe. Wird eine Organisation ohne genügend relevante Ressourcen in zumindest einem der Teilbereiche des Kooperationsprojekts oder aber ohne Autonomie in das Kooperationsregime FAO involviert, so ist dies vermutlich auf reinen „good will“ zurückzuführen und bedeutet folglich nicht eine zwangsweise erlangte eigenständige Akteursqualität auf internationalem Parkett und damit nicht Anerkennung als eigenständiger Akteur.

⁷⁸ Einige Autoren gehen dagegen, wie im Theorieteil ausgeführt, davon aus, dass ein formeller Beitritt, sofern er nicht auf „good will“ beruht, stets erst die Möglichkeit eröffnet, eine praktische Anerkennung wirksam auszuüben und damit als eine Art Zugangsberechtigung zu sehen ist. In einer solchen Argumentation würde zeitlich zunächst der formelle Beitritt erfolgen, anschließend die praktische Anerkennung. Dies liegt auch in dieser Arbeit im theoretischen Modell, allerdings ist es keinesfalls „stets“ nötig, formell aufgenommen zu werden, um dann praktisch Anerkennung zu erfahren.

In dieser Arbeit wird davon ausgegangen, dass die hier beobachteten Beitritte durch die interne Ressourcenlage zu erklären sind und einen Indikator für die praktische Anerkennung der EU in den jeweiligen FAO-Regimen darstellen, jedoch nicht als „Eintrittsticket“ zu verstehen ist. Die Beitritte eröffneten nicht die Anerkennung, sondern waren Ausdruck dieser - sie sind also Indikatoren.

Die Union ist heute Mitglied in der Thunfisch-Kommission (seit 1993), in der Mittelmeer-Konvention (seit 1998), beim Übereinhaltungsabkommen (seit 1996), beim Abkommen zur den Hafenmaßnahmen (2009, noch nicht in Kraft) und in der FAO selbst (1991). Ebenso war sie Mitglied in der mittlerweile abgeschafften IOFC (aufgrund der Quellenlage hier nicht behandelt).

Die Umstände zum Beitritt zur Thunfisch-Kommission wurden bereits dargestellt. Die EU konnte den Beitritt aufgrund ihrer Fischereiressourcen durchsetzen, insbesondere, da nun auch Drittstaaten die Aufnahme forderten. Außerdem war sie an den Verhandlungen schon beteiligt, ohne überhaupt in der Mutterorganisation FAO Mitglied gewesen zu sein. Ohne ihre formelle Anerkennung wäre das Projekt wohl gescheitert, da informelle Anerkennung keine Alternative darstellte. Die These, dass ein Beitritt Folge einer Anerkennung ist, wird hier deutlich bestätigt, da zuerst Anerkennung vorlag und dann die Voraussetzungen für eine gute Funktionsfähigkeit des Regimes geschaffen wurden. Der formelle Beitritt zur Thunfisch-Kommission ist keinesfalls als Zugangsmaßnahme zum Projekt zu verstehen.

Der Beitritt zur Mittelmeer-Konvention erfolgte sogar erst lange Zeit nach der de facto Anerkennung in ebendiesem Regime. Die ausgeprägte Beteiligung der EU vor diesem Schritt bestätigt das. Der Beitritt ist eher als optionale Entscheidung aufgrund des Beitritts zur FAO-Hauptorganisation zu verstehen. So wurde dies erst nach 1992 überhaupt möglich (vgl. 98/416/EG). Zuvor wurde lange Jahre fruchtbar auf informeller Ebene

zusammengearbeitet. Es war daher wohl nicht unbedingt nötig, die EU aufzunehmen.

Beim Übereinkommensabkommen ist nur die EU Mitglied geworden. Das ist aufgrund ihrer massiven Ressourcenausstattung in diesem Bereich nicht überraschend. Es ist nun einmal die EU, welche die Koordinierung der mitgliedsstaatlichen Fischereien betreibt und auch über die entsprechenden Daten verfügt. Die formelle Mitgliedschaft stand hier deshalb nicht zur Debatte – und war durch die vorherige FAO-Emanzipation auch rechtlich unproblematisch möglich.

Der formelle Beitritt zur FAO selbst kann ebenfalls nicht als „Eintrittsticket“ ins Kooperationsprojekt FAO zu werten sein, sondern nur als Folge von Anerkennung aufgrund von Handlungsfähigkeit. Dafür sprechen drei starke Indizien.

Erstens: Der Beitritt erfolgte aufgrund der entstandenen Konflikte nach der praktischen Anerkennung der EU im damals entstehenden Thunfisch-Regime – die kausale Verbindung wurde im Thunfischfall dargestellt. In den Diskussionen finden sich dagegen keine Hinweise, dass auch andere Ressourcen, etwa aus dem erweiterten Agrarbereich, für den Beitritt verantwortlich sind. Abschließend kann dies jedoch erst im Fazit von Kapitel 5 festgestellt werden, denn prinzipiell könnten noch Betrachtungen der Agrarsubregime oder der Entwicklungshilfeaktivitäten der EU in der FAO Hinweise zur Ursächlichkeit des Beitritts liefern - ähnlich wie im Thunfisch-Fall.

Zweitens: Die Anpassungen, welche in Folge der Anerkennung der EU eingeführt wurden, um ihren Beitritt zu ermöglichen, betonen sehr deutlich die interne Ressourcenlage einer REIO. Daraus lässt sich durchaus schließen, dass Ressourcen die entscheidende Voraussetzung für eine Anerkennung in der Form eines formellen Beitritts sind:

“In fact, the extent of the transfer of competence to the REIO is a fundamental element in the determination of whether such a REIO is eligible for membership in FAO or not” (Frid 1995, S.252).

Die geänderte FAO-Verfassung betont die Handlungsfähigkeit als eine zentrale Bedingung für eine Aufnahme:

“To be eligible to apply for membership of the Organization under paragraph 3 of this Article, a regional economic integration organization must be one [...] to which its Member States have transferred competence over a range of matters within the purview of the Organization, including the authority to make decisions binding on its Member States in respect of those matters.” (Art. 2 Abs. 4 FAO-Verfassung).

Für die praktische Arbeit von erheblicher Bedeutung ist das Erfordernis für REIOs, eine Kompetenzerklärung zu formulieren (vgl. ebenfalls die Allgemeinen Regeln der FAO):

“Each regional economic integration organization applying for membership in the Organization shall, at the time of such application, submit a declaration of competence specifying the matters in respect of which competence has been transferred to it by its Member States.” (FAO Resolution 7/91)

Dies gilt zum einen für die Aufnahme von Verhandlungen, später jedoch auch für jede Sitzung eines FAO-Gremiums. Auch in Protokollen und anderen Primärtexten, die während der Verhandlungsphase entstanden, wird die Kompetenz als entscheidendes Kriterium betont (vgl. etwa C91 LIM 38 sowie den Konferenzbericht 1991).

Drittens: Hinweise auf die Ursächlichkeit der internen Ressourcensituation für die Ermöglichung eines EU-Beitritts liefern auch wortwörtliche Aussagen von direkt Beteiligten und Sekundärliteratur:

„As stated by FAO officials the amendments to allow REIOs to accede to FAO were due to the fact that the transfer of competence

from states members of FAO and of REIOs could not have been ignored. Ergo, quite rightly the basic principle is that of competence, i.e. the competent party should be able to exercise its competence within the framework of activities of the FAO.” (Frid 1995, S.277)

Gleich argumentiert Scheffler:

„Dieses Teilelement der Akteursfähigkeit – das Vorliegen der notwendigen Kompetenz – verlieh schon dem Ansinnen der EG, in die FAO aufgenommen zu werden, Nachdruck.“ (Scheffler 2011, S.520)

Auch die Änderungsvorschläge des Resolution Committee, welches sich mit den rechtlichen Änderungen zur Aufnahme einer REIO beschäftigte, bestätigen dies. Kolumbien forderte dort die vollständige Übertragung der Rechte auf die REIO als Voraussetzung, sodass „no residual power remains with the member states“ (C 91/LIM/38-Sup 1).

Sehr deutlich wird Carlos Keller Samiento, der Vertreter Argentiniens während der Abstimmung über Resolution 7/91, welche die Änderungen der FAO-Regeln auf den Weg brachte. Auch er bezeichnet die fehlende Handlungsermächtigung der EU-Mitglieder als den entscheidenden Grund für die Aufnahme der EU:

“Secondly, the Argentine Republic considers it inappropriate that the factor behind this reform has not been mentioned in the text of the Constitution. I refer to the fact that Member Nations of REIOs are no longer empowered to act in certain areas, as a result of the transfer of competence. Ironically, this factor, which should constitute the pointer on the dial, both for establishing the need for a REIO to enter our Organization and for setting out the parameters and limits of its activity within it, has been reduced to a commentary on the text of a Resolution.” (Protokoll der FAO-Konferenz, 26. Sitzung, <http://www.fao.org/docrep/x5587e/x5587e0p.htm>)

Im Rahmen eines persönlichen Interviews im Landwirtschaftsministerium der Bundesrepublik in Berlin wird diese Aussage bestätigt. Demnach läge eine klare kausale Verbindung zwischen interner Ressourcensituation und dem FAO-Beitritt vor.

Zusammenfassend wird hier sehr deutlich, dass der FAO-Beitritt der EU keine Folge von „good will“ war. Er ist klar auf die Handlungsfähigkeit der EU zurückzuführen, zumindest gilt das für das Feld Fischerei. Das kann im Übrigen auf alle hier behandelten Beitritte übertragen werden: Sie alle sind Folge der Ressourcenausstattung der EU und sind als Indikator für Anerkennung zu verstehen.

4.4. Ergebnis

Für den Fischereibereich können drei Teilergebnisse festgehalten werden, welche aus einer Analyse der Ressourcensituation in der EU, der Prüfung auf Anerkennung in den FAO-Subregimen sowie der Anerkennungsumstände in der FAO-Hauptorganisation folgen.

Erstens konnte sich die EU mit der Vollendung des internen Fischereiregimes durch VO 170/83 eine ausgeprägte interne und externe Handlungsfähigkeit in der Fischereipolitik aneignen. Die Prozesse der Entscheidungsfindung zeugen von einer deutlichen Autonomie der EU.

Zweitens verursachte diese Ressourcenaneignung eine Schieflage im Vergleich zum internationalen Auftreten der Gemeinschaft in diesem Politikfeld. In der FAO und deren Subregimen wurden ab Mitte der 80er Jahre vermehrt Probleme und Konflikte deutlich, die den Kooperationserfolg beeinträchtigten und auf die mangelnde Rolle der EU zurückzuführen sind. Insbesondere eine eigentlich unnötige Beschränkung der Tätigkeit mancher Fischereiregime auf wissenschaftliche Zusammenarbeit aufgrund der Kompetenzsituation war ein klarer Anstoß, die EU als

eigenständigen Akteur anzuerkennen (vgl. 4.2.3.). Viele Kooperationsvorhaben im Feld Fischerei bedürfen für eine optimale Funktionsfähigkeit nun einmal Ressourcen, die in der Hand der EU liegen. Aufgrund der umfangreichen Ressourcen der EU im Vergleich zu ihren Mitgliedstaaten, insb. Kompetenzen, war die EU aus dieser Sichtweise tatsächlich relevant für das Kooperationsprojekt FAO und seine Fischerei-Subregime.

Die EU verfügt dabei über eine ganze Reihe von Kompetenzen, welche für den Erfolg der FAO-Regime elementar wichtig waren: Im Fall der Mittelmeerkonvention war dies insbesondere das Feld Bestandsschutz. Beim Einhaltungsübereinkommen und beim Hafenmaßnahmen-Abkommen war die Kontrollmöglichkeit von Schiffen sehr relevant.

Eine Anerkennung in der FAO selbst sowie in den aus regionaler Sicht relevanten Subregimen war also durchaus geboten, was empirisch auch nachgewiesen wurde. In der Mittelmeer-Konvention wurde auf die Ressourcen schon Mitte der 80er Jahre - vor einer Anerkennung in der FAO-Hauptorganisation - reagiert. Bis 1991 wurde in der FAO selbst noch der ausgedehnte Beobachterstatus beibehalten. Trotz der doch zahlreichen latenten Konflikte war für die FAO noch nicht der Punkt gekommen, die EU vollständig anzuerkennen. Stattdessen wurde wohl die suboptimal funktionierende Praxis geduldet.

Drittens: Der im Zuge des atlantischen Thunfischschutzes auftretende Konflikt Ende der 80er Jahre hatte direkte und nachvollziehbare Auswirkungen auf die FAO-Hauptorganisation. Damit eine Anerkennung, oder auch ein Ausbau der Anerkennung, erfolgen kann, ist es entscheidend, dass Konflikte wichtiger als etwaige Blockadehaltungen von Vetospielern im internationalen System sind. Ein Beispiel: „Verschwören“ sich mächtige Staaten wie die USA, Russland und China gegen die EU, so wird ein Beitritt nur möglich sein, sofern die Konflikte, die sich aus ihrer Abwesenheit ergeben, überaus beträchtlich sind – und die wichtigen Akteure dies auch so erkennen. Bereits während den Verhandlungen zur Thun-

fischkommission wurde die EU zusätzlich zu ihren Mitgliedern als Akteur anerkannt. Aufgrund des drohenden Scheiterns einer Fischereikommission wurde dann der formelle Beitritt der EU zur FAO selbst und auch zur Kommission nötig. Beides entspricht eben nicht einem „Eintrittsticket“ zur FAO, welches erst praktische Anerkennung ermöglichte, sondern war für die effiziente Beteiligung der EU beim Thunfischschutz unabdingbar.

Die Bedeutung der Fischereiressourcen für die Rolle der EU in der FAO ist damit dargestellt. Im nächsten Schritt wird der Blick auf die noch fehlenden Ressourcen gerichtet, welche zu einem Kooperationserfolg der FAO und ihrer Regime beitragen könnten. Ob auch diese einen Beitrag zur Anerkennung geleistet haben, und falls ja, welchen, ist Gegenstand von Kapitel 5 zur Agrar- und Entwicklungspolitik.

Kapitel 5: Die Anerkennung der EU in der FAO – Agrarpolitik / Entwicklungshilfe

Das zweite empirische Kapitel behandelt die beiden noch fehlenden Bereiche, welche im Rahmen der FAO behandelt werden: Agrar- und Entwicklungshilfepolitik, eingeteilt in zwei Unterabschnitte (5.1. und 5.2.).

Abschnitt 5.1. beschäftigt sich mit der gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Hierzu gehört auch Außenhandel mit Agrarerzeugnissen; Fischerei ist davon jedoch ausgeklammert (siehe Kapitel 4). Zunächst werden die Kooperationsprojekte erläutert (5.1.), anschließend die Ressourcen und Autonomie im Überblick dargestellt (5.1.1.). Das leitet über zu den einzelnen Fällen, welche jeweils aus drei Teilen bestehen (5.1.2.): Erstens werden regime-spezifische Ressourcen der Union genannt. Daraus können zweitens Hypothesen für die Anerkennung in den einzelnen Subregimen abgeleitet werden. Drittens erfolgt die Prüfung dieser Vermutungen. Ein Zwischenfazit fasst die Ergebnisse zusammen (5.1.3.), dabei werden auch

die weiteren Erkenntnisse zur Anerkennung in der FAO-Hauptorganisation genannt.

Abschnitt 5.2. analysiert entsprechend die Entwicklungshilfe - allerdings ohne Gliederung nach den dort nicht vorhandenen Subregimen, sondern rein nach den Variablen. Abschließend folgt ein Fazit (5.3.).

5.1. Die Anerkennung der EU in der FAO - Agrarbereich

Wie in Kapitel 3 dargestellt, ist eine wesentliche Tätigkeit der FAO, multilaterale Zusammenarbeit im Agrarsektor zu unterstützen. Und wie auch im Fischereibereich wird eine solche Kooperation auf der Basis von Subregimen angestrebt.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die nach Art. 14 der FAO-Verfassung beschlossenen Regime, zuzüglich des Codex Alimentarius (für die Fallauswahl siehe Kapitel 3).

Die mit „N/A“ („not applicable“) gekennzeichneten Verträge sind auf Regionen außerhalb der Einflussosphäre der EU fokussiert, eine Relevanz wird hier pauschal verneint – auch aufgrund der Erkenntnisse aus Kapitel 4. Es verwundert nicht, dass in den ausgeschlossenen Regimen auf Basis einer Analyse im Schnelldurchlauf auch keine Anerkennung festgestellt werden kann.⁷⁹ Das passt zum theoretischen Ansatz, diese Regime gelten in dieser Arbeit jedoch nicht als formelle Fälle.

⁷⁹ Hierzu wurden stichprobenartig zahlreiche Protokolle der primären Verhandlungsgremien auf eine Beteiligung der EU untersucht. Es wurden keinerlei Aktivitäten festgestellt.

Tabelle 4: Agrarregime der FAO

Nr.	In Kraft (Revision)	Titel	Wesentliche Inhalte	EU-Mitglieder
6	2002	International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture	- Verbindl. Vorgaben zum Austausch von Saatgut - Wissensaustausch - Informationen und Berichte	Alle MS und EU
N/A	2002	Agreement for the Establishment of a Commission for Controlling the Desert Locust in the Western Region	- Informationsaustausch - Verpflichtung zur Einrichtung einer permanenten Kontrollstelle, zum Vorhalten von Insektiziden, zur Umsetzung von gemeinsamen Kontrollpolitiken und zur Berichtserstattung	-
N/A	1975 (1977, 1979, 1986)	Agreement for the Establishment of a Regional Animal Production and Health Commission for Asia and the Pacific	- Informationsaustausch - Verpflichtung zu Training, zur Umsetzung von gemeinsamen Kontrollpolitiken und Normen, zur Einrichtung permanenter Stellen, zu Vorhalten von Medizin und zur Berichtserstattung	-
N/A	1967 (1977, 1995)	Agreement for the Establishment of a Commission for Controlling the Desert Locust in the Central Region	- Informationsaustausch - Verpflichtung zur Einrichtung einer Kontrollstelle, zum Vorhalten von Insektiziden, zur Umsetzung von gemeinsamen Kontrollpolitiken und zur Berichtserstattung	-
N/A	1964 (1977, 2001)	Agreement for the Establishment of an FAO Commission for Controlling the Desert Locust in South-West Asia	- Informationsaustausch - Verpflichtung zur Einrichtung einer permanenten Kontrollstelle, zum Vorhalten von Insektiziden, zur Umsetzung von gemeinsamen Kontrollpolitiken und zur Berichtserstattung	-
5	1963 (1966, 2006)	Statutes of the Codex Alimentarius Commission (gem. Programm mit WTO)	- Harmonisierte Normen für Lebensmittel - de facto Standards für Welthandel über SPS- und TBT-Übereinkommen der WTO	Alle MS und EU (2003)

4	1961 (1967, 1977)	Convention Placing the Int. Poplar Com- mission within the framework of FAO	- Forschung - Berichte, Informationen - Nationale Pappelbehörde	Ö, B, F, ohne EU
N/A	1956 (1967, 1979, 1983, 1999)	Plant Protection Ag- reement for the Asia and Pacific Region	- Verhinderung der Ausbreitung ge- fährlicher Pflanzen (definiert im Anhang) nach besten Möglichkeiten	Frank- reich
3	1954 (1973, 1977, 1989, 1997)	Constitution of the European Commis- sion for the Control of Foot-and-Mouth Disease	- Nationale Eindämmungsmaßnah- men - Informationspflicht - Kommission: Techn. Hilfe, Be- obachtung und Berichte, Finanzhil- fen im Notfall	Alle MS, ohne EU
2	1952 (1979, 1997)	International Plant Protection Conven- tion	- Ursprünglich: Zertifikate & Ein- richtung eines nationalen Pflanzen- schutzes: Behörde, Berichte, Trai- ning, Desinfektion. Regulierung Importe, Wissensaustausch - Ab 1997: +Handelsimplikationen	Alle MS und EU (2005)
1	1949 (1961, 1973)	Constitution of the Int. Rice Commis- sion	- Berichte, Informationen - Forschung, techn. Hilfen - Ausgenommen: Handel	u.A. Ö, NL, GB, I

Quelle: <http://www.fao.org/legal/treaties> (9.5.2015)

Die weiteren Projekte werden im Folgenden kurz dargestellt - dabei werden auch etwaige Besonderheiten genannt, die sich teilweise direkt aus der Tabelle ergeben und welche die Fälle besonders interessant machen. Sie erhalten die Nummern 1 bis 6.

1) Die Internationale Reiskommission befasste sich als klassisches Regime ohne verbindliche Elemente vor allem mit Informationsbereitstellung, etwa zu neuen Reissorten. Sie wurde 1949 gegründet und ihre Tätigkeiten wurden 2013 eingestellt (COAG/2014/13). Hintergrund ist die äußerst geringe praktische Bedeutung des Regimes und die Existenz zahlreicher anderer internationaler Kooperationen in diesem Feld. Noch ist

die Reiskommission allerdings nicht offiziell aufgelöst. Die EU ist im Gegensatz zu einigen EU-Mitgliedsstaaten nicht Mitglied. Das ist eine Tatsache, die genauer zu untersuchen ist.

2) Mit der Internationalen Pflanzenschutzkonvention („International Plant Protection Convention“ - IPPC) wurde 1952 ein Regime etabliert, dass sich mit dem Schutz von Pflanzen gegen Schädlinge beschäftigt (vgl. grundlegend Holljesiefken 2007, S.95ff).⁸⁰ Das Regime basierte lange Zeit auf eher schwachen Verpflichtungen. Als Output war entsprechend nur wissenschaftliche Zusammenarbeit und Koordination zu verzeichnen. Eine erste Ergänzung erfolgte 1979, 1997 dann eine zweite (Wilson 2012, S.490). 2005 wurde auch die EU Mitglied – zusätzlich zu ihren eigenen Mitgliedern. In diesem Fall ist eine interessante Frage, warum die EU erst 2005 Mitglied wurde und wie diese Mitgliedschaft zu bewerten ist.

3) Das Regime zur Kontrolle der Maul- und Klauenseuche („European Commission for the Control of Foot-and-Mouth Disease“ - EuFMD) wurde 1954 gegründet und hat heute 37 Mitglieder. Die Verfassung wurde 1977, 1989 und 1997 angepasst, derzeit steht eine weitere Überarbeitung an. Mitglieder werden darauf verpflichtet, die Seuche im Falle eines Auftretens wirksam einzudämmen, etwa durch Schlachtungen oder Medikamentierung. Dabei macht das Regime auch Vorgaben zur Vorrathaltung von Arzneimitteln. Im Falle eines Ausbruchs müssen Proben an ein zentrales Labor geschickt und Informationen übermittelt werden. Das Regime hält technisches Fachwissen und Informationen über Ausbrüche für die Mitglieder bereit und koordiniert gemeinsame Projekte. Finanzielle Zuwendungen durch die Mitglieder sind obligatorisch.

⁸⁰ Urtext auf: http://www.wipo.int/wipolex/en/treaties/text.jsp?file_id=196534 vom 17.9.2015

Die EU ist hier nicht Mitglied – dagegen jedoch alle der EU-Mitgliedsstaaten. Das könnte also ein interessanter negativer Fall sein. Allerdings muss untersucht werden, ob die Union nicht auf informeller Basis mitwirkt.

4) Die Internationale Pappelkommission von 1947 betreibt gemeinsame Forschung, etwa im Bereich Gentechnik, sowie Wissensaustausch. Sie wurde 1961 in die FAO überführt. Ziel ist die Kultivierung, Erhaltung und Nutzung von Pappeln und Weiden. Dafür wird Fachwissen in sechs Arbeitsgruppen generiert. Wesentliche Pflicht eines Mitglieds ist die Einführung einer nationalen Pappelkommission. Ansonsten ist das Regime eher schwach aufgestellt. Finanzielle Zuwendungen - außer aus dem FAO-Budget - sind nicht vorgesehen. Die EU ist nicht Mitglied, dagegen einige EU-Mitgliedsstaaten. Auch das könnte folglich ein negativ-bestätigender Fall für den theoretischen Ansatz sein.

5) Der Codex Alimentarius wurde 1963 durch die FAO und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) gegründet und definiert Ernährungsstandards und Richtlinien, um Verbraucherschutz und Handel zu unterstützen. Hauptziel ist

„internationale Standards, Verhaltenscodizes und andere Leitlinien und Empfehlungen für Erzeugnisse der Landwirtschaft und Fischerei, Lebensmittel, Lebensmittelzusätze, Kontaminanten, Futtermittel, Tierarzneimittel- und Pestizidrückstände, Etikettierung, Kontroll- und Zertifizierungssysteme, Analyse- und Stichprobeverfahren, ethische Grundsätze und Bestimmungen für die gute landwirtschaftliche Praxis sowie Leitlinien für die Lebensmittelhygiene festzulegen“ (Zusammenfassung des Codex Alimentarius Beitritts auf europa.eu).

Praktisch betrachtet ist dieses Regime äußerst bedeutsam, da unter anderem die WTO die Standards direkt in ihre Arbeit einbezieht. Dies ist vor allem seit 1995 der Fall, denn in diesem Jahr trat das Übereinkommen

über die Anwendung von gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen der WTO in Kraft („Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures“ - SPS-Abkommen).

Das SPS-Abkommen umfasst Vorgaben, unter denen ein Mitgliedstaat gesundheitliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen erlassen und anwenden darf. In der Regel wirken sich diese mittelbar oder unmittelbar auf den Welthandel aus. In der Präambel des Übereinkommens wird die Verbindung zum Codex formuliert:

„die Anwendung von gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen [...] zwischen den Mitgliedern auf der Grundlage von internationalen Normen, Richtlinien und Empfehlungen, die von den zuständigen internationalen Organisationen einschließlich der Kommission des Codex Alimentarius [...] entwickelt worden sind [...]“.

Die Codex-Normen werden also zur Bewertung herangezogen, ob handels einschränkende Handlungen von WTO-Mitgliedern in diesem Bereich gerechtfertigt sind.

Ähnlich wirkt das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse der WTO („technical barriers to trade“ - TBT-Abkommen). Dieses soll sicherstellen, dass technische Regelungen und Normen keine unnötigen Hemmnisse für internationalen Handel enthalten. Auch hier wird in der Praxis in großem Umfang auf internationale Normen Bezug genommen – etwa auf diejenigen des Codex. Die EU ist seit 2003 Mitglied, ebenso ihre Mitgliedsstaaten.

6) Pflanzengenetische Ressourcen sind Material von Pflanzen, das zur Reproduktion dient und Wert für Ernährung, Landwirtschaft oder Forstwirtschaft beinhaltet, also vor allem Saatgut. Die internationale Zusammenarbeit hat vor allem zum Ziel, Entwicklungsländer zu unterstützen und pflanzengenetische Ressourcen zu schützen, zu verbessern (insb. durch Forschung) sowie über ein multilaterales System auszutauschen

(Art. 7). Ebenso soll ein Archiv aufgebaut werden, um nutzbare oder gefährdete Ressourcen zu überwachen und zu inventarisieren. Der multilaterale Austausch steht für einen markanten Unterschied zu anderen Regimen. Über einen Anhang werden Materialien definiert, zu denen allen Mitgliedern sowie deren Staatsangehörigen, ggf. unter Auflagen, Zugang gewährt werden muss.⁸¹ Letzteres erfolgt ohne neue bilaterale Verhandlungen und steht damit in Kontrast zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt. Bei diesem Regime ist folglich die Fähigkeit, die Saatgut-Datenbank zu unterhalten, zu füllen und den Austausch zu steuern, die primär nötige Ressource für einen Akteur. Hinzu kommen Forschungsmittel. Die EU ist neben ihren Mitgliedsstaaten Mitglied. Es stellt sich die Frage, warum beide Ebenen im Regime formell anerkannt sind und was das für die jeweilige praktische Anerkennung bedeutet.

5.1.1. Die Handlungsfähigkeit der EU im Agrar- und Agrarhandelsbereich

In diesem Abschnitt wird die allgemeine Handlungsfähigkeit der EU im Agrarbereich beschrieben. Das ist Voraussetzung für die Feststellung der regime-spezifischen Ressourcen in den einzelnen Fallabschnitten.

Allerdings muss der Blick ein wenig über den Bereich erweitert werden, der klassischerweise unter „Agrarpolitik“ verstanden wird. Denn einige Regime, etwa der Codex oder der Saatgut-Vertrag, benötigen auch Ressourcen aus dem Handelsbereich, wie aus Tabelle 5 ersichtlich wurde.

⁸¹ Insgesamt liegen in der EU über 1,5 Millionen Proben bereit. Mehr als 400.000 Transfers werden pro Jahr durchgeführt.

Zunächst wird das Primärrecht der EU beschrieben, dann folgt die Autonomie. Sekundärrecht wird aufgrund der großen thematischen Breite der Regime im Rahmen der jeweiligen Fallbetrachtungen genannt.

5.1.1.1. Primärrecht

In diesem Abschnitt geht es um die grundlegende Struktur der EU-Agrarpolitik, sowie darum, was die Union auf Basis ihres Primärrechts im Agrarbereich und in angrenzenden Politikfeldern regeln darf und kann.⁸²

Die Regelungen auf EU-Ebene funktionieren über Marktordnungen. Die Implementation eines temporären Systems für Getreide wurde 1962 vereinbart und 1967 umgesetzt. Bis heute folgten 21 weitere Marktorganisationen, davon waren rund 90% bereits Ende der 70er in Kraft. Grundsätzlich handelt es sich um ein mittelstark supranationalisiertes Politikfeld, in dem die Kompetenz für Markt- und Preispolitik auf EU-Ebene liegt und die Mitgliedsstaaten in den Bereichen Strukturpolitik und Umweltpolitik Residualkompetenzen behalten (vgl. grundlegend Koester 2001).

Boest konstatiert, dass die agrarrechtlichen Vorschriften im ersten EWGV ein „gutes Beispiel darstellen, dass der Vertrag den Charakter eines Rahmenvertrages hat“ (Boest 1984, S.50). Das Primärrecht enthalte nur relativ vage Vorgaben und die präzisen Abläufe wurden schon damals „weitgehend dem politischen Willen der Gemeinschaftsorgane überlassen“

⁸² Schon im Rahmen früher Beratungen zu den Römischen Verträgen stand fest, dass nationale Agrarpolitiken keine Zukunft mehr hatten (vgl. Spaak-Bericht 1956). Die Ausgestaltung dieser Gemeinschaftspolitik über die Jahrzehnte war jedoch alles andere als einfach. Nationale Interessen verhinderten lange eine Präzisierung der Politik über die relativ vagen Artikel des Primärrechts hinaus.

(ebd., S.51), die in Form von Richtlinien und Verordnungen regulierend tätig wurden.

Mögele beschreibt die weitere Entwicklung des Primärrechts:

„die wiederholten Änderungen des EWG-Vertrages haben die Vorschriften über die gemeinsame Agrarpolitik als so gut wie einzigen Teil des primären Gemeinschaftsrechts unberührt gelassen. Lediglich im Zusammenhang mit den Beitritten neuer Mitgliedsstaaten wurden Übergangsmaßnahmen getroffen, um den Landwirtschaften dieser Länder das schrittweise Hineinwachsen in den Binnenmarkt und die agrarpolitischen Mechanismen zu erlauben“ (1997, S.3).

Wesentlich für diese Untersuchung sind also noch immer die Bestimmungen des ersten EWGV. Das wird durch die Tatsache verstärkt, dass die Gründung von fünf der sechs zu untersuchenden Regime vor 1980 datiert. Es bietet sich daher an, das Primärrecht anhand des ersten Vertrags zu analysieren, dabei jedoch situationsspezifisch spätere Primärrechtsveränderungen im Blick zu behalten.

Agrarrechtliche Bestimmungen finden sich in den Art. 38 bis 47 des ursprünglichen EWGV. Art. 38 EWGV weitet den gemeinsamen Markt auf die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus.⁸³ Der Artikel kann daher als Grundnorm betrachtet werden.

⁸³ „Der Gemeinsame Markt umfasst auch die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Unter landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind die Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbaren Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe zu verstehen“ (Art. 38 Abs.1 EWGV).

Es wird eine umfassende Supranationalisierung der Landwirtschaft angestrebt. In der dem Vertrag als Anhang II beigelegten Liste wird aufgezählt, welche Produkte unter die gemeinsame Agrarpolitik fallen (Art. 38 Abs. 3 EWGV, vgl. ausführlich Kummer 1991, S.615). Eine spezielle Ressource enthält dieser Artikel also nicht, vielmehr definiert er die Reichweite der EU-Kompetenz. Die Produkte, welche in den sechs FAO-Agrarregimen behandelt werden, könnten grundsätzlich auch unter die EU-Agrar-Kompetenz fallen. Im Anhang des EWGV sind etwa lebende Tiere wie auch Pflanzen zu Ernährungszwecken, Pflanzen für den Blumenhandel oder Getreide aufgeführt. Genauer folgt bei den entsprechenden Regimen.

Art. 39 Abs. 1 EWGV konstatiert die Ziele der Politik in Form eines „magischen Fünfecks“ (Mögele 1997, S.5).⁸⁴ Wichtig - und im internationalen Vergleich besonders - ist, dass die EU eine komplexe Preispolitik betreibt. Welche Regelungskompetenzen die EU genau besitzt, wird erst in den folgenden Artikeln klarer.⁸⁵

Mit den Worten Boests geben die Artikel 40 bis 43 EWGV „Anhaltspunkte, mit welchen Methoden die Ziele des Art. 39 EWGV erreicht werden sollen“ (1984, S.51). Art. 40 Abs. 2 EWGV statuiert, dass die gemeinsame Marktorganisation das Mittel zum Zweck sein soll und drei Formen annehmen kann: gemeinsame Wettbewerbsregeln, bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen oder aber eine europäische Marktordnung. In der Praxis ist letzteres vorherrschend.

⁸⁴ Diese lauten: Die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, die Stabilisierung der Märkte, die Sicherstellung der Versorgung sowie die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen. Die Ziele unterliegen keiner Hierarchie; der Grad ihrer Verfolgung wird durch politische Entscheidungen bestimmt. Absatz 2 statuiert das Erfordernis einer besonderen Rücksichtnahme bei der Verfolgung dieser Ziele.

⁸⁵ Vgl. kritisch zum Konflikt zwischen den Zielen der GAP und der Praxis Koester 2001, Abschnitt 3.1.

Eine gemeinsame Marktordnung umfasst Regelungen der Preise, des Wettbewerbs sowie der Einfuhr und Ausfuhr (Mögele 1997, S.6).

So ist die EU erstens berechtigt, eine Preisschwelle festzulegen, zu der nationale Behörden Agrarprodukte aufkaufen. Hierfür wird ein Interventionspreis gesetzt, der den Zeitpunkt des Eingriffs bestimmt. Gedämpft wird die Intervention durch so genannte „Stabilisatoren“ wie den tatsächlichen Ankaufspreis oder garantierte Höchstmengen (vgl. Kummer 1991, S.634, 640-643). Die Ausgestaltung der öffentlichen Intervention erfolgt durch Kaufverträge nach nationalem Recht.

Interventionsmaßnahmen wie öffentlicher Ankauf, Lagerung und Verkauf überschüssiger Produkte, Beihilfen, Prämien oder Quotenregime (etwa für Milch), auch in Notfallsituationen, sind eine zweite Regelungsgruppe der Marktordnungen. Finanzhilfen etwa können unterschiedliche Formen annehmen, z.B. private Rücknahmen aus dem Markt mit anschließendem Finanzausgleich durch die EU, Destillation oder aber direkte Beihilfen zur Lagerung, zur Verarbeitung und für Endverbraucher. Ausfuhrerstattungen sind ein weiteres Mittel, das der EU im Bereich der Marktorganisation zur Verfügung steht. Damit können relativ teure Produkte aus der EU auf den in der Regel günstigeren Weltmarktpreis herabgesenkt werden.

Drittens reguliert die EU den Agrarhandel mit Drittstaaten. Während Einfuhrabschöpfungen einen „beweglichen Zoll“ (Kummer 1991, S.637) darstellen und günstige Produkte des Weltmarkts verteuern (etwa Obst, Gemüse, Rinder), wirken die weit selteneren Ausfuhrabschöpfungen verbillegend auf Exporte. Lizenzen dienen vor allem der Marktbeobachtung. Das ist für diejenigen Regime der FAO relevant, welche den Außenhandel mit Agrarprodukten tangieren, etwa den Codex. Außenhandelsregelungen erlauben es der EU, das Inlandspreisniveau über das Weltmarktpreisniveau zu heben. Erst seit 1995 basieren die außenwirtschaftlichen Regelungen auf festen Zöllen und nicht mehr auf variablen Abschöpfungen. Ziel der EU war es oftmals, inländische Produkte vor Produkten des

Weltmarktes zu schützen – oftmals im Konflikt mit GATT- und später WTO-Regelungen.

Die EU ist nach Art. 40 EWGV also berechtigt, einen politischen Preis für ein Produkt festzusetzen, von dem sich sowohl die Binnenmarktpreise wie auch Zölle ableiten. Dabei handelt es sich um einen Richtwert, der für die Bestimmung diverser einzelner Maßnahmen zur Stabilisierung des Sektors herangezogen wird.

Finanziert werden all diese Maßnahmen durch den „Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ (EAGFL). Die Kommission übernimmt die Überprüfung der Zahlungen auf ihre Rechtmäßigkeit, sowohl gegenüber nationalen Behörden wie auch direkt gegenüber Begünstigten. Diese verteilen sich auf die beiden Bereiche Ausrichtung und Garantie.⁸⁶ Die Strukturpolitik, welche durch den Ausrichtungsbereich finanziert wird, ermöglicht der Gemeinschaft seit 1972 die Modernisierung von Betrieben, eine gewisse Steuerung der Einstellung landwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit und der Flächenverwendung sowie Beschäftigtenqualifizierung (ebd.).⁸⁷ Die EU legt auch die Richtlinien für nationale Strukturpolitiken fest (siehe hierzu Koser 2001, Abschnitt 4.2).⁸⁸

Bei Art. 41 EWGV handelt es sich um eine Präzisierung des Art. 39 EWGV. Es wird explizit geäußert, dass die EU die Möglichkeit besitzt,

⁸⁶ Wobei die Abteilung Ausrichtung im Vergleich mit der Abteilung Garantie nur über sehr beschränkte Mittel verfügte. 1988 summierten sich die Mittel auf etwa 4,1 Prozent des Garantiebereichs.

⁸⁷ Für eine ausführlichere Aufzählung der Rechtsquellen siehe Kummer 1991, S.654-657.

⁸⁸ Eine weitere Präzisierung der Synopse der Gemeinschaftsressourcen ergibt sich durch VO 729/70, die die Finanzverfassung der EU für den Agrarbereich etabliert und die man „durchaus als Basistext für die gemeinschaftliche Agrarfinanzierung bezeichnen darf“ (Mögele 1997, S.22). Sie baut auf der schon im Jahre 1962 beschlossenen VO Nr. 25 auf.

eine Koordinierung in den Bereichen Berufsausbildung, Forschung und Verbrauchsförderung zu verfolgen.

Wettbewerbsregeln sind Gegenstand von Art. 42 EWGV. Die Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts auf die Landwirtschaft wird zunächst eingeschränkt und nur in Ausnahmefällen zugelassen. Der Rat kann Beihilfen genehmigen, um benachteiligte Betriebe zu schützen oder um Entwicklungsprogramme durchzuführen.

Art. 43 definiert die Verfahren und wird deshalb im Abschnitt zur Autonomie behandelt. In den Artikeln 44 bis 46 werden Übergangsregelungen festgelegt, die bis zur Einführung einer europäischen Marktordnung gelten. Letztlich stellt Art. 47 fest, dass die Kommission zur Vorbereitung von Normen auf die Hilfe des Wirtschafts- und Sozialausschusses zurückgreifen kann.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurden Umweltimplikationen für die Agrarpolitik eingeführt - besondere Bedeutung für diese Untersuchung hat das jedoch nicht.

Wichtige Normen im Bereich des Agrar-Primärrechts sind somit Art. 38 (Grundlagen), Art 39 (Ziele) sowie Art. 43 EWGV (Verfahren) (vgl. Boest 1984). Ressourcen werden vor allem durch Art. 40 (Marktordnungen) übertragen, „neben sie treten die [...] Maßnahmen der Berufsausbildung, Forschung, Verbrauchsförderung sowie der Wettbewerbspolitik“ (Kummer 1991, S.630f).⁸⁹

⁸⁹ Wettbewerbspolitik wird allerdings nicht durch das Primärrecht zur Ressource, schließlich wurde die Geltung des bislang geltenden Wettbewerbsregimes in Art. 42 EWGV bis zur Festlegung durch den Rat noch eingeschränkt. Im Sekundärrecht findet sich dann jedoch die Ausdehnung aller wichtiger Regeln auch auf den Landwirtschaftssektor (VO Nr. 26 sowie alle wichtigen Marktordnungen). Es lässt sich also konstatieren, dass die EU durchaus auch eine umfassende Kompetenz zur Wettbewerbsregulierung besitzt.

An dieser Stelle macht es aufgrund der inhaltlichen Reichweite einiger zu untersuchender Agrarregime Sinn, primärrechtliche Handelsressourcen zu nennen, welche nicht in den Agrarartikeln kodifiziert sind, jedoch politikfeldübergreifend wirken. Artikel 110 EWGV (131 nach Amsterdam, 206 nach Lissabon) statuiert:

„Durch die Schaffung einer Zollunion beabsichtigen die Mitgliedstaaten, im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschränken beizutragen.“

Die Handelspolitik wirkt damit sowohl nach innen gegenüber den eigenen Mitgliedern, wie auch nach außen gegenüber Dritten. Sie ist stark supranationalisiert und eine EU-exklusive Kompetenz.

Sowohl tarifäre wie auch nicht-tarifäre Instrumente stehen der Gemeinschaft zur Verfügung. Bei der Festlegung von Zöllen für bestimmte Produkte wird auch zwischen Staatenkategorien unterschieden, so wird beispielsweise Entwicklungsländern ein Rabatt eingeräumt oder ganz auf Abgaben verzichtet. Das erfolgt meist über das allgemeine Präferenzsystem oder spezielle Abkommen, etwa Lomé oder Cotonou (Art. 113 EWGV, nach Amsterdam Art. 133).⁹⁰ Handelsabkommen werden in der Regel durch die Kommission auf der Basis eines Mandats durch den Ministerrat verhandelt.

Die Kompetenz der EU im Agrarbereich, Preispolitik für Produkte zu betreiben und damit den Außenhandel zu regulieren, wird prinzipiell durch die eigene Handelspolitik beeinflusst - oder sogar untergraben. Freihandels-, Präferenz- und WTO-Abkommen bedeuten, dass externe Produkte

⁹⁰ Insgesamt räumt die EU derzeit rund 170 Entwicklungsländern Zollpräferenzen ein.

mit weniger oder gar ohne Belastungen auf den EU-Markt drängen könnten. Allerdings galt bis zum Nizza-Vertrag ein Nachrang der allgemeinen Handelsregelungen gegenüber Sonderregelungen, darunter auch den Agrarbestimmungen. Auch war beim Handel mit Agrarprodukten im GATT noch eine Ausnahme vom Verbot nicht-tarifärer Handelshemmnisse vorgesehen, und mit der Uruguay-Runde wurde ein spezielles Abkommen zur EU-Agrarpolitik vereinbart. Dies zeigt, dass internationaler Agrarhandel mitunter mit allgemeinen Handelsregelungen interagiert. Und genau in diesem Feld ist die EU derjenige Akteur, der in Europa die entscheidenden Kompetenzen besitzt.

Zusammenfassend scheint Art. 40 EWGV mit seinen Marktordnungen inklusive der dortigen Möglichkeit, Agrar-Außenhandel zu regulieren, für die FAO-Regime Relevanz entwickeln zu können. Hinzu kommt die allgemeine Handelspolitik der EU. Nur die Union ist noch in der Lage, verbindliche Außenhandelspolitik zu betreiben, entweder durch Abkommen oder produktspezifische Maßnahmen. Sie muss sich dabei jedoch selbst an internationale Abkommen halten.

5.1.1.2. Autonomie

Wesentlich ist, die Unterschiede zu einem einfachen Verhandlungssystem herauszustellen. Erst aufgrund entsprechender Prozesse im Rahmen der Entscheidungsfindung wird eine Organisation gegenüber ihren Mitgliedern sowie gegenüber Externen Autonomie entwickeln, Strategiefähigkeit erlangen, dann Zuschreibung erfahren und schließlich als eigenständiger Akteur anerkannt werden.

Die EU unterscheidet sich in den Feldern „Agrar“ und „Handel“ klar von einem solchen einfachen System; zentrale Akteure sind der Rat und die Kommission. Ihre Verfahren verändern den Output im Vergleich zu dem der Summe der Mitgliedstaaten.

Die Entscheidungsprozesse im Agrarbereich sind durch die Artikel 42-44 EWGV festgelegt. Zentral ist allerdings Art. 43, denn Art. 42 statuiert bezüglich der Verfahren lediglich die Möglichkeit für den Rat, Beihilfen zu genehmigen.⁹¹ Die Verfahren haben sich bis heute nicht wesentlich verändert.

Sekundärrecht entsteht auf der Basis des Art. 43 Abs. 3 EWGV. Dort wird der Rat ermächtigt, auf Initiative der Kommission und nach Anhörung des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit Rechtsakte wie Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen zu erlassen. Insbesondere erlässt der Rat in seiner Zusammensetzung der Agrarminister so genannte Grundverordnungen, durch welche die landwirtschaftlichen Marktordnungen geschaffen oder geändert werden. In der Tat wurde dieses Verfahren genutzt, um die Agrarpolitik umfassend mit Hilfe von Sekundärrecht auszugestalten.⁹²

Alle Entscheidungen zum Sekundärrecht und zu Beihilfen in diesem Politikbereich werden durch qualifizierte Mehrheit des Rates beschlossen. Wie im Theoriekapitel dargestellt wurde, kann eine Organisation schon genau hierdurch eine Eigenqualität und damit Autonomie gegenüber den Mitgliedstaaten gewinnen. Hinzu kommt das Initiativrecht der Kommission. Der direkte Einfluss der Mitgliedstaaten wird dadurch stark reduziert.⁹³

⁹¹ Art. 44 definiert das Verfahren zur Festsetzung von Grundregeln des Preissystems und war folglich vor allem während der frühen Jahre der EU bedeutsam.

⁹² Siehe hierfür auch Mögele 1997, S.2-3.

⁹³ Auseinandersetzungen um die Nutzung des Agrarfonds im Jahre 1965 und die Unfähigkeit, sich zu einigen, führten zur Politik des leeren Stuhls durch Frankreich und schließlich zum Luxemburger Kompromiss (1966). Jedoch ist es nicht gerechtfertigt, durch das damit verbundene implizite Vetorecht der einzelnen Mitgliedstaaten auf das Vorliegen eines einfachen Verhandlungssystems zu schließen. Denn trotz der Vereinbarung kam es seit 1986 vermehrt zu Mehrheitsentscheidungen (Piepenschneider 2005).

Ein Beispiel kann die große Autonomie der EU verdeutlichen. Wie Usher ausführt, legte die Kommission im Jahr 1985 eigenhändig neue Interventionspreise fest, ohne dass eine Entscheidung des Rates vorlag (Entscheidung 85/309, vgl. Usher 1988, S.146). Dies ist auf das Scheitern der vorherigen Ratssitzung zurückzuführen, während der es nicht gelang, sich auf einen Zeitpunkt für die Geltung der neuen Preise zu einigen. Die Kommission entschied sich daraufhin, vorbeugende Maßnahmen zu treffen und zog als Rechtsgrundlage Art. 5 und 155 des EWG-Vertrags heran. Die Mitgliedstaaten hätten demnach nicht alle möglichen Maßnahmen getroffen, um den Verpflichtungen des Vertrages nachzukommen, woraufhin die Kommission ihre Aufgabe als „Hüterin der Verträge“ heranzog und die Verpflichtungen des Vertrags und die Entscheidungen der Institutionen durchsetzte. Es ist äußerst erstaunlich, dass im Nachhinein keinerlei direkte Anfechtung dieser Vorgehensweise stattfand.

Auch die Durchsetzung der Implementation für die gemeinsamen Marktorganisationen wurde vom Rat auf die Kommission delegiert. In einigen Fällen muss jedoch ein „Management-Ausschuss“ konsultiert werden, der aus Vertretern der Mitgliedstaaten besteht und ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Bei Ablehnung der Vorhaben muss die Kommission den Rat konsultieren. Scheitert dieser mit der Annahme einer Entscheidung binnen eines Monats, so behalten die Entscheidungen der Kommission ihre Gültigkeit.

Des Weiteren bescheinigt Usher der Kommission und damit der Organisation EU einen nicht unbeträchtlichen Einfluss auf die Verwendung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) (ebd.).

Auch die historisch-gewachsene Struktur wirkt einengend für den Spielraum der Mitgliedstaaten. Ein gutes Beispiel ist die Praxis zur Preisfestlegung in den Marktordnungen, die sich meist deutlich an Vorjahreswerten orientiert.

Die Agrarpolitik der europäischen Staaten wird also nicht mehr durch diese allein und souverän bestimmt. In jedem Fall können Abweichler überstimmt werden. Alle Entscheidungen werden beträchtlich von Systemstrukturen geprägt, so dass eine klare Autonomie und Strategiefähigkeit der Organisation der EU vorliegt.

Für das angrenzende Politikfeld Handel gilt bezüglich der Autonomie Entsprechendes. Die starke Rolle der Kommission, welche auf Basis von Delegation meist sogar die Aushandlung internationaler Verträge übernimmt, zeugt von großer Autonomie (vgl. umfassend Lasok 1998, insbesondere Kapitel 8).

Die Handlungsfähigkeit der EU für die zu untersuchenden Agrarregime deutet sich bereits an dieser Stelle in einigen Fällen an, jedoch nicht in allen. Für die sechs zu behandelnden FAO-Regime könnten noch Sekundärrechtsressourcen hinzukommen. Anknüpfend an die beiden vorhergehenden Abschnitte wird erst dadurch eine kurze Hypothesenaufstellung ermöglicht. All das folgt im nächsten Abschnitt zu den einzelnen Fällen.

5.1.2. Relevanz und Anerkennung der EU in den Agrar-Subregimen

Wie gezeigt wurde, betreibt die FAO im Bereich der Landwirtschaft eine Förderung der multilateralen Kooperation durch die Einrichtung von Subregimen. Potentiell relevante Ressourcen der EU sind hier zum allergrößten Teil Implementationsrechte um diese Subregime umzusetzen, also Kompetenzen. Auch monetäre Ressourcen oder inhaltliche Beiträge zu den Kooperationsinhalten (etwa Berichte, Modelle, Bestände) könnten jedoch relevant werden, vor allem bei Regimen, die keine zu implementierenden Maßnahmen umfassen und eher als Forum fungieren.

Im weiteren Verlauf werden die sechs zu behandelnden Subregime analysiert. Zunächst werden auf Basis des Regelungsinhalts regime-spezifische Ressourcen der EU dargestellt. Das ermöglicht die Formulierung von Thesen, für welche Subregime die EU-Handlungsfähigkeit Relevanz entfalten dürfte. Ein Blick in die Empirie erlaubt dann die Prüfung der Annahmen. Dabei werden die offenen Fragen, welche schon bei der Analyse der Tabelle 5 (Abschnitt 5.1., S.98) auftauchten, geklärt (5.1.2.1.-5.1.2.6.).

5.1.2.1. Internationale Reiskommission

Der Tätigkeitsumfang des inzwischen eingestellten, jedoch noch nicht formell abgeschafften Regimes war seit Anbeginn sehr beschränkt. Es verwundert daher nicht, dass auch die Bedeutung im internationalen System sehr gering war. Im Vertragstext ist explizit das Feld Handel ausgenommen. Die Internationale Reiskommission befasste sich daher als klassisches Regime ohne verbindliche Elemente vor allem mit Informationsbereitstellung.

Ab 1977 tagte das Regime nur noch alle vier Jahre. Mitglieder sind vor allem EU-Staaten, die selbst viel Reis produzieren, wie etwa Italien, Großbritannien, Frankreich, Ungarn oder Niederlande. Die Reiskommission war bislang eher ein Austauschforum im Bereich Forschung. Die Reisregulierung, z.B. bezüglich Außenhandel oder Preisen, ist nicht Gegenstand des Regimes.

EU-Ressourcen im Bereich der Regulierung von Reis liegen durchaus vor, so wird Reis seit langem durch eine eigene Marktordnung reglementiert (359/67/EWG). Wie oben gezeigt, umfassen solche Marktordnungen alle wesentlichen Ressourcen zur Regulierung des jeweiligen Produktes.

Die Internationale Reiskommission ist jedoch ein Regime, das sich weitgehend auf informelle Zusammenarbeit und Forschung reduziert. Der Output war angesichts der seltenen Sitzungen äußerst beschränkt.⁹⁴ Wesentliches Ergebnis der Reiskommission war ein regelmäßiger Newsletter, der Fachwissen publizierte. Handelsregelungen und sonstige verbindliche Verpflichtungen sind nicht vorgesehen. Die mögliche Marktregulierung durch die EU ist für das Regime nicht nötig. Hier liegt maximal eine geringe Relevanz der EU aufgrund von Fachwissen, z.B. Statistiken, vor – es bleibt sehr fraglich, ob das angesichts der Präsenz mehrerer EU-Mitgliedsstaaten für eine Anerkennung ausreicht.

Empirisch kann in der Tat keinerlei Anerkennung identifiziert werden. Bei der Untersuchung von Protokollen der Reiskommission zeigt sich, dass die EU fast nie bei Sitzungen der Reiskommission präsent war.⁹⁵ Auch ist die EU nicht dem Regime beigetreten - und wird es angesichts der Einstellung des Projekts sicherlich auch nicht mehr tun. Die Implementation des Regimes, was sich auf die Zulieferung von Fachinformationen reduziert – übernahmen die reisproduzierenden Mitgliedsstaaten. Die Hypothese wird bestätigt.

⁹⁴ Aufgrund der gleichzeitigen schwindenden Beteiligung von anderen Akteuren im Regime im Zeitverlauf in Verbindung mit dem Vorliegen zahlreicher internationaler Gremien zum Thema Reis, wurde im Übrigen bereits sehr früh und über einen langen Zeitraum diskutiert, das Regime abzuwickeln. Siehe <http://www.fao.org/agriculture/crops/thematic-sitemap/theme/treaties/irc/irc-22ndsession/en/> vom 25.1.2015

⁹⁵ Die EU war jedoch bei der wichtigen Sitzung 1982, als eine Überarbeitung des Regimes erfolgte und möglicherweise auch eine Stärkung des Regimes hätte resultieren können, als Beobachter anwesend. Das zeugt von dem Interesse der EU, im Falle einer Stärkung des Regimes, mitzuwirken. Vgl. Bericht der 15. Sitzung.

5.1.2.2. Internationale Pflanzenschutzkonvention

Kooperationsziel der 1952 gegründeten IPPC mit heute 177 Mitgliedern ist der Schutz der Pflanzenwelt vor Seuchen und Schädlingen. Sie wurde 1979 überarbeitet und 1997 grundlegend erweitert (vgl. Tanaka/Larson 2006). Die IPPC setzt die sehr bedeutsamen Standards um die Verbreitung von Schädlingen zu verhindern. Sie beziehen sich etwa auf Holzverpackungen, den Handel mit Erden oder Transportvehikel. Die Überwachung der Einhaltung dieser Standards obliegt nationalen Pflanzenschutzorganisationen nach Art. 9 IPPC. Unterstützend für das Regime wirken regionale Pflanzenschutzorganisationen, welche nationale Organisationen koordinieren.

Die IPPC war lange Zeit ein eher schwaches Regime. Bis 1997 beschränkte es sich auf Informationsaustausch. Die nationalen Behörden implementierten das damalige Regime und lieferten das Fachwissen über den jeweiligen Pflanzenbestand und akute Seuchen und Schädlingsbefälle an die IPPC. Es existierte kein Sekretariat. Diskussionen zum Regime fanden in den FAO-Gremien statt, insbesondere im Landwirtschaftsausschuss.

1986 wurde im Zuge der Uruguay Runde des GATT angedacht, das IPPC als einen wesentlichen Bestandteil der Regulierung des Handels mit Pflanzen zu etablieren. Es sollte von nun an auch phytosanitäre Normen für das SPS-Abkommen der WTO beschließen und dadurch beträchtlichen Einfluss auf den Welthandel erhalten (siehe zu diesem WTO-Abkommen auch Abschnitt 5.1., vgl. Böckenförde 2004). Für das TPT-Abkommen sollten ebenfalls die IPPC-Normen herangezogen werden.

Die IPPC verfügte jedoch über keine Prozesse, um Normen zu erstellen. Daraufhin richtete die FAO 1992 ein eigenes Sekretariat sowie einen Expertenausschuss für die Normentwicklung ein. Infolgedessen wurde das

Regime nach entsprechenden Forderungen von Mitgliedern 1997 überarbeitet und hat heute hohe Relevanz für den Handel mit Pflanzen.⁹⁶ Mit der Erweiterung 1997 wurden für die Akteure im Regime Ressourcen für eine umfassende Kontrolle von Einfuhren nötig.

Relevante Ressourcen für einen Akteur wie die EU sind heute folglich Regulierungskompetenzen für interne Marktregelungen und den externen Handel mit Pflanzen sowie die Fähigkeit, nationale Behörden zu etablieren und zu prüfen. Vor 1997 war dagegen nur Letzteres nötig, da keine direkten Implikationen für den Welthandel vorlagen.

Für die IPPC ab 1997 könnten insbesondere die EU-Marktordnungen und deren Aspekt Außenhandel Relevanz zu entfalten. Wie gezeigt wurde, ist Agrarhandel mit Dritten darin ein wesentliches Element. Marktordnungen werden unter bedeutender Autonomie durch die EU gesetzt und sind daher nicht mehr in der Hand der EU-Mitgliedsstaaten. Auch Pflanzen, welche von der IPPC erfasst werden, können damit reguliert werden. Außenhandel mit Pflanzen wird außerdem stark von der gemeinsamen Handelspolitik beeinflusst. Die nationalen Behörden werden jedoch durch die Mitgliedsstaaten eingerichtet und gesteuert.

Die EU besitzt daneben noch weitere, spezialisiertere Ressourcen, um den Import zu regulieren, etwa die Richtlinie 77/93/EWG über Maßnahmen zum Schutz gegen die Einschleppung von Schadorganismen der Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse sowie deren Nachfolger 91/414/EWG und 2001/36/EG. Ressourcen liegen also bereits seit den 80er Jahren vor.

⁹⁶ Siehe dazu umfassend <http://www.fao.org/unfao/bodies/conf/c97/w5913e.htm> (Stand Januar 2015).

Allerdings war die IPPC zu dieser Zeit noch das oben beschriebene schwache Regime. Wissenschaftliches Fachwissen wurde durch die nationalen Pflanzenschutzbehörden geliefert – und das war und ist Sache der Mitgliedsstaaten.

Zur Hypothese: Realistisch betrachtet, war die EU bis 1997 nicht für die Funktionsfähigkeit des Regimes nötig, ab 1997 dagegen aufgrund der Handelsressourcen umso mehr. Im Idealfall ist im Regime daher eine Veränderung der EU-Anerkennung zu beobachten – zeitgleich mit der Etablierung von Handelsimplikationen. Ab der Revision des Regimes 1997 dürfte sich daher deutlich eine Relevanz der EU zeigen.

Nach einer Untersuchung der entsprechenden Berichte kann festgestellt werden, dass die EU im primären Verhandlungsgremium des Regimes bis 1995 keine Rolle spielte, anschließend war jedoch stets eine recht große EU-Delegation anwesend.⁹⁷ Eine einzige Ausnahme ist die entscheidende Verhandlung zur ersten Revision der IPPC 1979, welche in einer Ad-Hoc Arbeitsgruppe des FAO Landwirtschaftsausschusses stattfand: Hier war die Union als Beobachter anwesend.⁹⁸ Die Präsenz 1979 scheint genauso wie im Reis-Fall als eine reine Beobachtungsaktivität der EU zu werten sein, um die Regimeüberarbeitung aus erster Hand mit zu verfolgen. Trotz dieser Ausnahme gilt: Es gibt keine Anzeichen für Anerkennung bis Mitte der 90er Jahre. Die EU-Mitgliedsstaaten übten damals dagegen eine sehr starke Rolle in den Entscheidungsgremien aus.

⁹⁷ Alle Berichte finden sich unter <http://www.fao.org/coag/reports/en/>

⁹⁸ Siehe Bericht COAG/79/9; Bericht Nr. 5, Anhang F, auf <http://www.fao.org/coag/reports/en/>

Ab 1995, als Handelsbestimmungen im FAO-Agrarausschuss diskutiert wurden und das Regime für die WTO relevant wurde, kann eine ausgeprägtere Rolle der EU nachgewiesen werden (siehe zu den Diskussionen FAO/COAG/97).⁹⁹ Praktisch betrachtet ist die EU seitdem ein bedeutender Akteur im Regime.

Die EU übermittelt inzwischen regelmäßig Kompetenzerklärungen und ist mit eigenen Vertretern der Kommission repräsentiert. Dies ergibt sich aus der Auswertung der Berichte der Kommission für phytosanitäre Maßnahmen, dem zentralen Organ des Regimes, welches 1998 als neues Hauptgremium eingerichtet wurde.¹⁰⁰ Dabei stimmt die EU etwa bei den zentralen Normsetzungen ab, ihre Mitgliedsstaaten eher bei formellen Fragen (vgl. etwa CPM 2012/INF/25).

Es genügen einige Beispiele um die Anerkennung während der Verhandlungen zu verdeutlichen: So war es beispielsweise die EU, welche sich 1998 kurz nach Einrichtung der Kommission über Arbeitsverfahren äußerte (vgl. Bericht 1998). Weiterhin gab die EU einen Vermerk zu Protokoll, als eine Maßnahme zu Risikoanalysen verabschiedet wurde (vgl. Bericht 2001). In der fünften Sitzung wurde der Vertreter der EU gar zum Vorsitzenden gewählt (vgl. Bericht 2003, Punkt 49). Und in der siebten Sitzung wurde der EU mehrfach persönlich für außerordentliche finanzielle Unterstützung gedankt (vgl. Bericht 2005).

⁹⁹ Vgl. ebenso <http://www.fao.org/unfao/bodies/conf/c97/w5913e.htm>

¹⁰⁰ Das Organ löste damit den FAO-Agrarausschuss als wesentliches Verhandlungsgremium ab. Download der Berichte unter <https://www.ippc.int/index.php?id=13330>

Daneben werden die in der IPPC entwickelten Normen auch durch die EU implementiert. Ein Beispiel hierfür ist die Umsetzung des IPPC-Standards ISPM 15 durch 2004/102/EG, der eine Behandlung von Holzverpackungen zum Schutz vor Schädlingen verlangt. Für eine Zusammenchau der ISPM-Implementationen sei auf eurlex verwiesen.¹⁰¹

Die hohe Anerkennung der EU im Pflanzenschutzregime entspricht damit den Erwartungen – und die hier genannten Beispiele sind meist auch vor den formellen Beitritt zu datieren.

In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die EU erst dann formelles Mitglied im Regime wurde, nachdem eine Erweiterung aus dem Jahre 1997 die Handelsimplikationen verstärkte, um die IPPC mit neuen WTO-Regeln in Einklang zu bringen und diese als eine von drei anerkannten Normsetzungseinrichtungen für das SPS-Übereinkommen zu positionieren (neben dem Codex Alimentarius, siehe Abschnitt 5.1.2.5.). Die formelle Mitgliedschaft der EU in der IPPC seit 2005 überrascht aufgrund der ausgeprägten Ressourcenverfügbarkeit im Handelsbereich nicht (zum Beitritt siehe 2004/597/EG). Die entsprechende EG-Richtlinie zum Beitritt bezieht sich auch klar auf diese Regimeüberarbeitung (ebd.). Der formelle Beitritt folgte daher der praktischen Anerkennung.

Ein früherer formeller Beitritt war deshalb nicht möglich, da der Rat erst 2004 seine Zustimmung gab (vgl. OJ L267, S.39). Die 29. FAO-Konferenz erlaubte der EU dagegen bereits 1997 den Beitritt zur IPPC (vgl. FAO-Entscheidung 12/97).

In Anbetracht der Erkenntnisse aus dem Reis-Fall deutet sich an, dass die EU vor allem bei Handelsfragen eine Anerkennung als Akteur erfährt.

¹⁰¹ Vgl. die 32 Ergebnisse auf <http://eur-lex.europa.eu/se-arch.html?qid=1447001214667&text=ispm&scope=EURLEX&type=quick&lang=en>; Stand 12.12.2015

Bei schwachen Regimen, Beispiele sind eben die Reiskommission und die IPPC vor 1997, wird scheinbar auf die EU verzichtet, insbesondere, wenn EU-Mitgliedsstaaten präsent und aktiv sind. Mitunter hat die EU aber auch kein Interesse an einer Anerkennung. Die nächsten Regime werden auch auf diese potentiell erste fallübergreifende Erkenntnis analysiert.

5.1.2.3. Kommission zur Kontrolle der Maul- und Klauenseuche

Die EuFMD beschäftigt sich mit der Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche. Sie sammelt Informationen und empfiehlt Maßnahmen im Falle eines Ausbruchs. Relevante Ressourcen für eine Mitgliedschaft in diesem Kooperationsprojekt sind das Wissen über den Zustand der Tiere und auch finanzielle Mittel. Ebenso werden Implementationsrechte für die nationale Einführung von Notfallplänen und Monitoring-Aktivitäten hilfreich sein.

Beim Blick auf die Inhalte der Verfassung scheint es absolut geboten, dass die EU hier tätig wäre – kann doch durchaus eine umfangreiche supranationale Gesetzgebung und Tätigkeit in diesem Feld beobachtet werden. Kontrollmaßnahmen finden sich etwa in Richtlinie 2003/85/EG, welche die bereits sehr viel früher verabschiedete grundlegende Richtlinie 85/511/EWG ablöste. Auch Veterinärkontroll-Normen gibt es bereits seit Ende der 80er Jahre auf EU-Ebene (vgl. etwa RL 89/662/EWG). Die EU-Mitgliedsstaaten sind außerdem verpflichtet, Eindämmungspläne vorzuhalten und Ausbrüche zu melden (vgl. schon früh: Richtlinie 82/894/EWG). Diese Normen beziehen sich laut eurlx meist auf die Kompetenz der EU, Agrarmaßnahmen nach Art. 43 EWGV (bzw. nach der Änderung der Nummerierungen Art. 37 EGV) zu erlassen. Eine Relevanz ist stark zu vermuten.

Beim Regime zur Kontrolle der Maul- und Klauenseuche in Europa ist die EU - im Gegensatz zu ihren Mitgliedsstaaten - nicht Mitglied, sondern nur Beobachter. Mehr wird ihr in der Verfassung auch nicht zugestanden (Art. 1, Abs. 2 EuFMD). Ist dies ein Zeichen für fehlende Anerkennung?

Wie im Theorieteil ausgeführt wurde, ist zu vermuten, dass eine formelle Mitgliedschaft im Falle einer stabilen informellen Beteiligung nicht notwendig ist. Dies scheint hier der Fall zu sein – die EU ist auch ohne formelle Anerkennung ein praktisch anerkannter Akteur in diesem Subregime. Sie wirkt seit Ende der 80er Jahre in einer im Vergleich zu den übrigen Mitgliedern gleichwertigen Weise mit. Die eigene Gesetzgebung scheint damit in Zusammenhang zu stehen. Die folgenden Belege bestätigen das.

In der Praxis steht die EuFMD in stetiger enger Kooperation mit der EU. Im Falle des Ausbruchs 1997 auf dem Balkan war es beispielsweise die EU, welche mit der Entscheidung 97/432/EG Unterstützung für die betroffenen Staaten bereitstellte. Projekte innerhalb der EU werden generell meist in Abstimmung mit der Generaldirektion SANCO („Directorate General for Health and Consumer Protection“) durchgeführt. Die EU nimmt auch an allen Gremien der EuFMD regelmäßig teil und implementiert die Erkenntnisse des Regimes, etwa durch die Richtlinie 2003/85/EG (vgl. Präambel, Nr. 15) oder durch die Kommissionsentscheidung 2015/1358 (vgl. Präambel, Nr. 8). Die Ausgaben der EuFMD werden durch drei Fonds gedeckt, einer davon wird direkt durch die EU finanziert (911100/MTF/INT/003/EWG). Und letztlich: Trotz Beobachterstatus ist es häufig die Kommission, welche in den Sitzungen der

EuFMD für die EU-Mitgliedsstaaten spricht – die einzige Einschränkung ist das fehlende Wahlrecht.¹⁰²

Auch dieser Fall bestätigt daher die Hypothese und darüber hinaus auch die in der Nebenhypothese formulierten Vermutungen über die Bedeutung einer formellen Mitgliedschaft.

5.1.2.4. Internationale Pappelkommission

Auch hierbei handelt es sich wieder um ein eher schwaches Regime. Um für das Kooperationsprojekt relevant zu sein, müsste ein Akteur eine nationale Pappelbehörde mit der Informationssammlung und -Übermittlung von Daten zu den Pflanzen beauftragen können, etwa Schädlinge oder Bestände betreffend.

Die Pappel wurde in der EU erst spät durch Richtlinie 2008/92 mitreguliert, welche Finanzhilfen für Waldwirtschaft verbessert. Eine eigene Marktordnung existiert nicht. Auf der Ebene der EU-Mitgliedsstaaten existieren dagegen zahlreiche Pappelkommissionen, welche Fachwissen über Bestände und Gefährdungen besitzen und diese durch Berichte an die FAO weitergeben. Eine Relevanz der EU ist nicht zu vermuten, denn sie könnte zum Regime nichts Wesentliches beitragen.

¹⁰² Siehe etwa das Arbeitspapier der Europäischen Kommission unter http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/controlmeasures/eufmd_workingpaper.pdf (abgerufen am 10.5.2013), welches die geplanten Äußerungen der Kommission für die Gemeinschaft in der nächsten EuFMD-Sitzung vorbereitet.

Die Prüfung der Anerkennung in der Internationalen Pappelkommission (IPC) fällt dementsprechend leicht. Die EU nahm nach einer umfangreichen Stichprobe zu urteilen nicht an den Treffen des Exekutivkomitees oder der Gesamtversammlung teil.¹⁰³ Die EU übt in diesem Bereich also keine internationale Akteursqualität aus. Das deckt sich völlig mit den faktisch nicht vorhandenen Ressourcen und bestätigt die Hypothese in negativer Hinsicht.

5.1.2.5. Codex Alimentarius

Der Codex bearbeitet primär den Außenhandel von Agrarprodukten. Relevante Ressourcen sind also vor allem Handelskompetenzen.

Die Möglichkeit, über Marktordnungen und die allgemeine Handelspolitik in Verbindung mit WTO-Prozessen fast jedes Agrarerzeugnis sowie dessen Handhabung im Außenhandel zu regulieren, macht die EU für die Kooperation im Codex seit langem äußerst relevant. Es wird erwartet, dass sich diese Relevanz schon früh in Form von Anerkennung entfaltete. Da der formelle Beitritt erst 2003 erfolgte, sollte die EU zunächst auf informeller Basis Anerkennung erfahren haben.

Diese Vermutung wird bestätigt. Schon im Jahr 1963 war die EU laut Berichten der Codex-Kommission mit eigenen Repräsentanten vertreten, galt als Partner bei bestimmten Projekten und informierte auch über eigene Vorhaben im Agrarbereich, in diesem Jahr etwa zu Zusatzstoffen oder Analysemethoden.¹⁰⁴ Die EU nahm bis 1975 offiziell als Beobachter

¹⁰³ Basis sind die Berichte 2013, 2000, 1992, 1988 und 1959. Abrufbar unter <http://www.fao.org/forestry/ipc/69644/en/> (20.5.2013)

¹⁰⁴ Vgl. etwa Punkt 18 oder 26 im Bericht unter <http://www.fao.org/docrep/meeting/005/66479e/66479E00.htm>

am Codex teil. Ab 1975 konnte die EU dann nach einem Brief des Kommissars Lardinois in punktuellen Projekten wie dem „Vorhaben zur Sicherung der Welternährungssicherheit“ bereits in einer erweiterten Form agieren (Wessel/Blockmans 2013, S.238).

2003, nach dem Beitritt, war die Rolle noch sehr viel stärker ausgeprägt. Die EU kommentierte für ihre Mitglieder beispielsweise einen Handlungsleitfaden für Tierfütterung und für die Reduktion von Patulin in Getränken (Bericht 2003, FN 13, 16, 17). Es lassen sich mehr als 15 Hinweise im entsprechenden Bericht auf eine Beteiligung der EU finden (ebd.). 2004, ein Jahr nach der Aufnahme und der Anpassung der Geschäftsordnung, übermittelte die Gemeinschaft die erste Kompetenzerklärung und war mit acht Personen präsent (vgl. Bericht 2004, Punkt 4). Es zeigte sich weiterhin eine aktive Rolle, jedoch nicht unbedingt eine Steigerung gegenüber der Zeit vor dem Beitritt. Die EU kommentierte etwa mehrfach neue Normen und äußerte Bedenken über Grenzwerte (ebd. Punkte 29, 71).

Eine Datenbankabfrage bei eurlex ergibt mehr als 300 Rechtsetzungsvorhaben, die sich auf den Codex Alimentarius beziehen. Dass die Union Codex-Ergebnisse umsetzt, steht damit außer Frage. Zwei Beispiele für die Implementation sollen an dieser Stelle genügen: 1999 wurde vorgeschrieben, dass neue Bestrahlungs-Einrichtungen für Nahrungsmittel den Codex-Normen entsprechen müssen (1999/2/EG, Art. 7). Und 1990 war es laut der Kommissionsrichtlinie 90/612/EWG nötig, die neuen Codex-Spezifikationen für Nahrungszusätze wie E407 und E466 umzusetzen (ebd., Präambel).

Erklärungsbedürftig ist der Zeitpunkt des Beitritts im Jahr 2003. Dazu lässt sich folgendes ausführen: Direkt im Nachgang der Aufnahme in die FAO im Jahr 1991 leitete die EU auch Verhandlungen für die Aufnahme in den Codex ein, denn nach Artikel 2 der Satzung der Codex-Alimentarius-Kommission können alle FAO-Mitglieder auch Vollmitglieder dieser Kommission werden. Grund hierfür war die eingeschränkte Effektivität

der EU-Mitwirkung aus Sicht der Kommission, welche bereits 1987 festgestellt wurde:

„En ce qui concerne les organisations internationales liées à la FAO telles que le P.A.M., le Codex Alimentarius ou les comités régionaux de pêche, la participation de la Commission à leur travaux peut varier selon l'organisation considérée. Dans tous les cas, cette participation reste toutefois insuffisante compte tenu du statut d'observateur de la Communauté qui l'empêche de participer pleinement à leurs travaux.“ (Kommission 1987b, S.4)

Interne Probleme in der EU standen der Aufnahme jedoch eine Weile entgegen¹⁰⁵ – die Verhandlungen ruhten bis 2001 und wurden erst nach dem Weißbuch der Europäischen Kommission zur Lebensmittelsicherheit, welche die Bedeutung des Beitritts zum Codex stark betonte, wieder aufgenommen. Im Juni 2003 änderte die Codex-Alimentarius-Kommission dann ihre Geschäftsordnung, um den Beitritt von REIOs zu ermöglichen und deren Integration zu verbessern, und hat so die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Europäische Gemeinschaft neben ihren Mitgliedsstaaten selbst Mitglied werden konnte. Inhaltlich ging es dabei um Prozeduren, welche die praktische Arbeit im Codex erleichterten, sofern keine gemeinsame EU-Position vorliegt. Dabei wurde schon in den entsprechenden Verhandlungen die Kompetenzsituation entscheidend betont (vgl. CX 4/10 CL 2001/17-GP Punkt 125-135 und Anhang 4). Diese individuelle Anpassung der Statuten ist ein Zeichen für die Anerkennung der Gemeinschaft. Seit 2003 sitzt auch die EU in der die Standards ausarbeitenden Codex-Kommission.

¹⁰⁵ Die Mitgliedsstaaten konnten sich vor allem nicht auf die Kompetenzaufteilung einigen.

Die Europäische Kommission sieht den Beitritt als logische Folge der zugeordneten rechtlichen Bedeutung des Codex und nennt als entsprechende Kompetenzen unter anderem das Recht zur Regulierung von Lebensmitteln, Agrarprodukten, Fisch und Fischereierzeugnissen und Pestiziden (2003/822/EG, Punkt 2-4 und Anhang 2), auch in Bezug auf Außenhandel.

Heute ist die EU ein grundsätzlich anerkannter Akteur im Codex. Sie vertritt die 27 Mitgliedsstaaten bei allen Fragen, welche einen hohen internen Harmonisierungsgrad vorweisen. Auch ihre Anerkennung seit der Frühzeit des Regimes ist nicht von der Hand zu weisen. Beides entspricht der theoretischen Vermutung. Der formelle Beitritt war auch in diesem Fall keine Voraussetzung für die Anerkennung.

5.1.2.6. Vertrag zu pflanzengenetischen Ressourcen

Der Vertrag zu pflanzengenetischen Ressourcen trat im Jahr 2004 in Kraft und wurde ab 1993 verhandelt. Er löste den Vorgängervertrag „International Undertaking on Plant Genetic Resources“ ab.

Ressourcen der EU sind im Bereich Saatgut durchaus vorhanden, denn über EU-Gesetzgebung wird das komplette Inverkehrbringen reglementiert.¹⁰⁶ Die Kommission hat daneben mehrere Maßnahmen seit den 70er Jahren erlassen um die Sammlung von pflanzengenetischen Ressourcen zu fördern (vgl. Louka 2004, etwa VO 1467/94/EG). Ab 2004 kamen nochmals Normen zum Inverkehrbringen hinzu. Ziel der EU ist es, sichere

¹⁰⁶ Beispiele sind Gemüse (2002/55/EG), Kartoffeln (2002/56/EG) oder Getreide (66/402/EWG). Für eine vollständige Liste siehe http://ec.europa.eu/food/plant/plant_propagation_material/eu_legislation/index_en.htm (abgerufen am 18.5.2013)

Produkte, Rückverfolgbarkeit und Umweltschutz sicherzustellen. Hierfür ist teilweise eine Registrierung und Zertifizierung von Saatgut notwendig. Ebenso gelten die EU-Regeln für den Außenhandel, denn extern gehandeltes Saatgut muss die EU-Qualitätskriterien erfüllen.

Die Gemeinschaft pflegt zwar auch ein Verzeichnis über gesammelte Proben in der EU und fördert die Sammlung (VO 870/2004/EG), die Archive für Saatgut verwalten jedoch die Mitgliedsstaaten selbst. Diese sind es auch, die das Saatgut in das multilaterale Austauschsystem einbringen. Die Mitgliedsstaaten der EU koordinieren sich dabei selbst über das Kooperationsprogramm für pflanzengenetische Ressourcen (ECPGR). Das stellt gleichzeitig die zentrale europäische Plattform für die technische Zusammenarbeit dar.

Der Saatgut-Vertrag hat auch Umweltimplikationen, denn die Speicherung von Pflanzen-DNA sichert zugleich die biologische Vielfalt. Ebenso bezieht er sich auf das UN-Übereinkommen über die biologische Vielfalt von 1993 und ist mit diesem sogar „constitutionally linked and spearheads the cooperation of FAO with the Convention in the field of genetic resources“.¹⁰⁷

Hier ist ein kleiner Exkurs in die EU-Umweltpolitik nötig - ein Politikfeld, in dem grundsätzlich sowohl Mitgliedsstaaten wie auch EU Kompetenzen besitzen („mixed competence“). Im Bereich Biodiversität ist die EU seit Ende der 90er Jahre sehr aktiv. Seine Anfänge nahm das EU-Engagement jedoch mit den Vogel- und Habitatrichtlinien von 1979 (79/409/EWG) und 1992 (92/43/EWG). Obwohl dies Saatgut nicht direkt

¹⁰⁷ Vgl. dazu <http://www.fao.org/news/story/en/item/149683/icode/>

berührt, folgte 1998, aufbauend auf eben diesen Richtlinien, die Biodiversitäts-Strategie der EU, ebenso deutlich verbunden mit dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt.¹⁰⁸ Hier wurde als ein wesentliches Element der EU-Aktivitäten der Aufbau von Gendatenbanken genannt.¹⁰⁹ Ebenso finden sich dort an mehreren Stellen Aussagen über pflanzengenetische Ressourcen, etwa den Anspruch, die Erhaltung zu verstärken (ebd., S.17). 2001 folgten auf die Strategie mehrere Aktionspläne, darunter ein Plan, der sich speziell auf Artenerhaltung fokussierte (COM/2001/0162 final). 2004 engagierte sich die EU auf der Malahide-Konferenz und betonte erneut die Notwendigkeit von Biodiversitätsmaßnahmen und Sicherung der Daten.

Aus dieser Ressourcenschau kann nun eine These zur Relevanz abgeleitet werden. Es wird davon ausgegangen, dass die EU zwar den internen Markt für Saatgut harmonisiert und für Handelsregelungen unabdingbar ist, für die Kernvorhaben des FAO-Regimes jedoch vor allem die Mitgliedsstaaten benötigt werden. Eine Relevanz liegt jedoch auch aufgrund der Umweltimplikationen vor. Die Verbindungen zum Themenkomplex Biodiversität sind deutlich – und hier ist die EU supranational wie auch international sehr aktiv. Es würde überraschen, wenn die EU überhaupt keine Anerkennung im Regime erfahren würde. Die EU dürfte jedoch eher nicht die eigenen Mitgliedsstaaten ersetzen, sondern maximal zusätzlich wirken.

Die Anerkennung ist hier nicht einfach zu bestimmen. Auf der einen Seite nahm die EU an den Verhandlungen zum Vertrag als Mitglied der

¹⁰⁸ Vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV:l28183>

¹⁰⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC0042&from=EN>, S.7

Kommission für pflanzengenetische Ressourcen der FAO teil (siehe Berichte 1993, 1996).¹¹⁰ Und im Jahr 1996 war es die EU, welche einen Vorschlag für das spätere Vertragswerk einreichte (CGRFA-EX3/96/Lim/5). Sie wirkte also an der Regimeentwicklung mit und war anerkannt. Nach den Protokollen zu urteilen, war ihr eigener Beitrag jedoch insgesamt und im Vergleich zu anderen Akteuren sehr begrenzt.

Die Auswertung der Kompetenzerklärungen nach dem Inkrafttreten des Regimes ergibt, dass in den Sitzungen seit 2002 stets die Mitgliedsstaaten abstimmten. Es sind ebenso die Mitgliedsstaaten, welche die Datenbanken bestücken und den Zugriff auf das Saatgut steuern. Die EU hat also de facto keine ausgeprägte Rolle im laufenden Regime. Dies deckt sich mit der Ressourcenverteilung, denn die EU verfügt keinesfalls über Ressourcen, um die eigenen Mitglieder als Akteure im alltäglichen Betrieb des Regimes abzulösen.

Der formelle Beitritt wurde durch die Ratsentscheidung 2004/869/EG veranlasst. Allein durch die Ressourcen im Agrarbereich wäre dieser kaum zu erklären. Es sind jedoch die Umweltaspekte, die hier verstärkend wirken: In der Begründung dieser Rechtssache zum Beitritt bezieht sich die EU erstens auf die Notwendigkeit von Saatgut zur Entwicklung von ländlichen Regionen, zweitens auf das umweltpolitische Ziel der Union, die biologische Diversität zu sichern und drittens auf das Erfordernis, ein gemeinsames Auftreten im Regime sicherzustellen (vgl. auch COM/2002/0197 final, Präambel, Nr. 8 und Nr. 9).

Und es scheint tatsächlich, dass die Verbindung zwischen Saatgut-Speicherung und Biodiversität hier der wesentliche Grund ist, warum die EU

¹¹⁰ Diese Kommission wurde im Zuge der Einrichtung des Vorläufervertrags "International Undertaking on Plant Genetic Resources" etabliert (FAO Resolution 8/83).

einen formellen Beitritt anstrebte und auch erreichte. Denn die EU verfügte spätestens ab 1998, eher seit Beginn der 90er Jahre, über deutliche Ressourcen zum Artenschutz. Obwohl das nicht der primäre Fokus des Regimes ist, wird Biodiversität tangiert. Deutlich wird das auch an den Verknüpfungen von sowohl EU-Gesetzgebung wie auch FAO-Regime mit dem UN-Artenschutzabkommen.

Die Umweltimplikationen erklären zum einen die formelle Anerkennung der Union und zugleich die geringe faktische Rolle - denn es sind die Mitgliedsstaaten, die im Kernbereich des Regimes die primären Akteure sind.

5.1.3. Zwischenergebnis

Es wurde deutlich, dass die interne Handlungsfähigkeit der EU für viele regional einschlägige Beispiele der internationalen Agrarkooperation im Rahmen der FAO-Subregime relevant ist. Relevanz entfaltete sich insbesondere für die Ressourcen zur Regulierung des Außenhandels, welche im Codex Alimentarius und bei der IPPC ab 1997 ein zentrales Element der internationalen Kooperation darstellen. Auch für den Schutz vor Maul- und Klauenseuche liegen alle wichtigen Ressourcen auf EU-Ebene vor. Die Kooperationserfolge in den jeweiligen internationalen Regimen wären durch die fehlende Anerkennung der EU vermutlich stark beeinträchtigt.

Die Mitwirkung der EU in diesen Regimen entspricht auch deutlich der ausgeprägten Handlungsfähigkeit der EU. Diese Fälle bestätigen die Hypothese, die besagt, dass ein Akteur wahrscheinlich genau dort Anerkennung erfährt, wo er eigene relevante Handlungsfähigkeit vorweisen kann im positiven Sinne (Drittvariablen unbeachtet).

Bei den pflanzen genetischen Materialien existiert zwar eine umfangreiche interne Gesetzgebung, etwa zum Inverkehrbringen, die Mitgliedsstaaten verfügen allerdings über die primär nötigen Ressourcen für die im Regime durchgeführte Kooperation. Daher überrascht die geringe Rolle der Union im Regime nicht. Die Marktordnung für Reis war ebenfalls nicht für die Reiskommission relevant – das Regime konnte aufgrund seiner Aufgabenstellung allenfalls von Forschungsbeiträgen profitieren. Das genügte jedoch nicht, um die EU als den primären Ansprechpartner anzuerkennen. Dazu sei noch bemerkt, dass es sich beim Reis-Fall um ein unbedeutendes Regime handelte, für das auch die EU wohl nur wenig Interesse hegte. Bei der Pappelregulierung ist die EU nicht anerkannt – und das passt gut zu den mangelnden Ressourcen. Diese Fälle bestätigen die Hypothese im negativen Sinn.

Neben dieser allgemeinen Übereinstimmung mit den Vermutungen aus der Theorie lassen sich auch direktere Hinweise finden, dass die Anerkennung in der IPPC, im Codex und im Regime für die Maul- und Klauenseuche in der Ressourcenverfügbarkeit der EU gründet. Im ersten Fall ist dies etwa die gesteigerte Mitwirkung genau zu dem Zeitpunkt, nachdem die Handelsimplikationen erweitert wurden. Im Codex kann die Überarbeitung der Statuten in Verbindung mit der Betonung der Ressourcensituation im Statutentext und durch die EU-Kommission herangezogen werden. Und im Fall der EuFMD zeugt die zwar informelle, aber stark ausgeprägte Beteiligung der Gemeinschaft seit Ende der 1980er Jahre, kurz nach der EU-internen Regulierung, von Anerkennung.

Für mehrere Fälle konnte des Weiteren festgestellt werden, dass ein formeller Beitritt nicht unbedingt als Voraussetzung für eine Anerkennung gilt. In den Regimeanalysen finden sich keinerlei Hinweise, dass der FAO-Beitritt auf Agrarressourcen zurückzuführen ist, sofern die Fischerei ausgenommen wird (vgl. Abschnitte 4.3.2. und 5.3.). An dieser Stelle ist die Untersuchung der Agrar-Subregime abgeschlossen.

5.2. Die Anerkennung der EU in der FAO - Entwicklungshilfe

Die FAO ist an zahlreichen Entwicklungshilfeprojekten beteiligt. Oftmals ist sie selbst der Projektträger. Mitunter wirkt die FAO auch als Dienstleister für andere Organisationen oder Institutionen, wie für die EU.

Entscheidend ist die Frage, ob die EU Relevanz für die Durchführung der FAO-Entwicklungshilfeprojekte entfaltet und ob die FAO darauf mit Anerkennung reagierte. In diesem Fall würde sich das durch eine Kooperation mit der EU im Rahmen von Projekten äußern. Möglicherweise lassen sich auch Rückschlüsse auf den formellen Beitritt in der FAO-Hauptorganisation ziehen. Zunächst zur EU-Handlungsfähigkeit, gegliedert nach Ressourcen und Autonomie. Anschließend wird eine These formuliert, die dann an der Empirie geprüft wird.

5.2.1. Ressourcen der EU im Entwicklungshilfebereich

Wesentliche Voraussetzung, um Projekte der Entwicklungshilfe zu realisieren, sind monetäre Ressourcen. Denn finanzielle Beiträge ermöglichen erst die Projektarbeit der FAO. Folglich muss die Verfügbarkeit von finanziellen Beiträgen der EU für die FAO untersucht werden.

Letztlich handelt es sich dabei um Verfügungsrechte gegenüber den Geldern der Mitgliedsstaaten, die entweder über den regulären Haushalt bereitgestellt oder gesondert zugewiesen werden. Ein Fokus sollte auch hier auf das Primärrecht gelegt werden - insbesondere auch auf die Zeit des FAO-Beitritts.

Die europäische Entwicklungspolitik (EEP) ist von der Summe der von den EU-Staaten erbrachten öffentlichen Entwicklungshilfe zu unterscheiden. Im EWG-Vertrag von 1957 wurde mit den Artikeln 131 - 136 eine

gemeinsame Entwicklungspolitik definiert. Der entsprechende Artikel 131 EWGV (Abs. 1 und 2) lautete:

„Die Mitgliedstaaten kommen überein, die außereuropäischen Länder und Hoheitsgebiete, die mit Dänemark, Frankreich, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich besondere Beziehungen unterhalten, der Gemeinschaft zu assoziieren. Diese Länder und Hoheitsgebiete, im Folgenden als "Länder und Hoheitsgebiete" bezeichnet, sind in Anhang II zu diesem Vertrag aufgeführt.

Ziel der Assoziierung ist die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen zwischen ihnen und der gesamten Gemeinschaft.“

Die Vorschriften und Mittel richteten sich damals vor allem an ehemalige Kolonien der Mitgliedsstaaten, welche durch einen Assoziierungsstatus eng mit der Gemeinschaft verbunden werden sollten (AKP-Staaten). Dies wurde durch die Öffnung des gemeinsamen Marktes und direkte Finanzhilfen erreicht und durch spätere Kooperationsverträge wie „Jaoundé“, „Lomé“ oder „Cotonou“ sowie in anschließenden Umsetzungsverordnungen festgelegt. Mit dem Beitritt Großbritanniens, Dänemarks und Irlands 1972 wurde das Primärrecht leicht überarbeitet und an die Commonwealth-Staaten angepasst.

Darüber hinaus wurde damals der erste Europäische Entwicklungsfonds EFF mit Finanzmitteln in Höhe von 580 Mio. ECU eingerichtet. Der EFF läuft für jeweils fünf Jahre und umfasste 1990-1995 bereits über 10 Milliarden ECU. Bei der Förderung handelt sich zum größten Teil um nicht rückzahlbare Zuschüsse. 1991 wurde aus dem EFF rund 50% der Entwicklungshilfe der EU finanziert. Er wird ergänzt durch Direkthilfen der Europäischen Investitionsbank.

1971 wurde das allgemeine Präferenzsystem eingeführt. Dabei handelt es sich um eines der wichtigsten Instrumente der Entwicklungspolitik, mit dem auch Nicht-AKP-Staaten eine begrenzte Zollfreiheit bei der Einfuhr

von Waren gewährt werden kann. Es handelt sich damit um ein Werkzeug sowohl der Entwicklungshilfe wie auch der Handelspolitik, welches Ausnahmen vom GATT ermöglichte. Heute können über 7000 verschiedene Waren aus rund 170 Staaten und Gebieten zollvergünstigt oder zollfrei in die EU importiert werden.

Seit 1976 leistet die Gemeinschaft auch finanzielle Hilfe an nicht-assoziierte Länder – damals wurde zum ersten Mal im Haushalt ein entsprechender Posten vorgesehen (EU-Haushalt 1976 / Vonessen 1996, S.80). Die Rechtsgrundlage hierfür wurde damals angesichts der Konzentration von Art. 131 EWGV auf Assoziationen auch in Expertenkreisen diskutiert – gemeinhin wurde Art. 235 EU (Residualkompetenz) hierfür herangezogen (vgl. ebd., S.81f). Grundsätzlich kann formuliert werden, dass die „EEP zunehmend global angelegt [ist] und dabei [ist], den kollektiven Klientelismus gegenüber ehemaligen Kolonien aufzukündigen“ (Nohlen/Grotz 2007, S.111).

Das Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission („European Community Humanitarian Office“, ECHO) wurde 1992 gegründet und verwaltet die Mittel für Katastrophenhilfe. Es wird durch den regulären Haushalt finanziert. Seine Mittel überstiegen in den letzten Jahren die Mittel des EFF.

Der eigentliche Beginn einer echten gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik wird gemeinhin noch etwas später angesetzt (Ferdowsi 1999, S.4). Denn erst im EU-Vertrag von 1993 wurde das "Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit" als eigenständiger Politikbereich definiert (Titel XX, Art. 177 bis 181 EUV, heute Art. 208 bis 211 AEUV). EU-Entwicklungspolitik wurde damit als komplementäres Feld neben den mitgliedsstaatlichen Politiken etabliert. Die EU durfte damit nur Regelungen für ihre eigene Politik erlassen, nicht jedoch für die Politiken der Mitgliedsstaaten - es handelt sich also keinesfalls um eine ausschließliche Kompetenz, sondern eine parallele: Beide, Mitgliedsstaaten und EU, besitzen eine eigene externe Ermächtigung.

Bei der gemeinsamen Entwicklungspolitik handelt es sich also um ein Politikfeld, das neben den entsprechenden Politiken der Mitgliedsstaaten steht und sie nicht ersetzt. Eine Aufgabe der eigenen Kompetenzen zugunsten einer exklusiven Gemeinschaftskompetenz stand zwar zur Debatte, wurde jedoch schon früh gebremst und bis heute auch nicht weiterverfolgt:

„Die EG-Staaten machten in den Verhandlungen der zwischen September 1985 und Januar 1986 tagenden Regierungskonferenz zur Reform der Gemeinschaft deutlich, dass bei ihnen an entwicklungspolitischen Kompetenzverschiebungen derzeit kein Interesse besteht“ (Schmuck 1986).

Für die Argumentation der Arbeit ist es nicht nötig, die jeweils genaue Höhe der Ressourcenausstattung der EU im Bereich Entwicklungshilfe anzuführen. Es soll die Feststellung genügen, dass die verfügbaren Mittel der EU, vor allem für AKP-Staaten, sehr substantiell sind. Die EEP umfasst heute etwa 12% der gesamteuropäischen Entwicklungshilfe und ist damit ein wesentlicher Teil - es handelt sich also um eine durchaus ausgeprägte Supranationalisierung, jedoch keineswegs eine vollständige.

5.2.2. Autonomie und Relevanz der EU im Entwicklungsbereich

Auf EU-Seite ist bis heute der Rat der wichtigste Akteur der Entwicklungspolitik. Dieser beschließt entwicklungspolitische Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit und erlässt auf Vorschlag der Kommission sowie nach Anhörung des Parlaments Vorschriften zur Ausübung finanzieller, humanitärer und technischer Hilfe. Weiterhin hat er das Recht, Abkommen mit Drittländern zu schließen. Einen solchen Vertrag muss er jedoch einstimmig beschließen, was die Autonomie ein wenig eingrenzt. Auch entscheidet der Rat über die Höhe der für die Entwicklungspolitik ausgewiesenen finanziellen Mittel im Haushalt, heute in Zusammenarbeit mit dem Parlament. Den Vorschlag für den Haushalt liefert die Kommission.

Letztlich kann der Rat das Allgemeine Präferenzsystem für solche Staaten aussetzen, die Prinzipien wie die Menschenrechte oder das Rechtsstaats-erfordernis missachten.

Die Mittel des EFF sind nicht Bestandteil des EU-Haushalts, sondern stammen aus einem Sonderfonds, welcher direkt aus Beiträgen der Mitgliedstaaten zu einem eigenen Schlüssel finanziert wird. Über die Vergabe der Mittel - zum größten Teil werden diese wie bereits oben genannt als nicht rückzahlbare Zuschüsse gestellt - entscheiden jedoch die Europäische Kommission und die Europäische Investitionsbank ohne direkte Mitwirkung der Mitgliedsstaaten.

Grundsätzlich obliegt die Verfügung über die Mittel, welche entweder über Haushalt oder EFF der EU zuzurechnen sind, also supranationalen Organen, die eine deutliche Autonomie gegenüber den Mitgliedsstaaten entwickeln können.

Allerdings handelt es sich bei der Entwicklungspolitik um eine Parallelkompetenz - die Mitgliedstaaten verfolgen also nebenher eigene Ziele und investieren über nationale Politiken auch eigene Gelder.

Eine Zusammenfassung führt zur Hypothese: Die EU kann mit deutlich autonomiegeprägten Verfahren über die Verwendung der EFF-Mittel bestimmen. Und auch die Festlegung des EU-Budgets ist aufgrund der Prozessdifferenzierung der Haushaltsgesetzgebung durch Autonomie gegenüber den Mitgliedsstaaten geprägt. Dabei verfügt die EU durchaus über sehr substantielle Mittel, im regulären Haushalt waren das von 2007-

2013 fast 50 Mrd. Euro, im EFF wurden 2014 rund 3,5 Mrd. Euro verteilt.¹¹¹ Diese monetären Ressourcen der EU sollten in jedem Fall Relevanz für die FAO entfalten.

5.2.3. Die Anerkennung der EU im Entwicklungshilfebereich

Die FAO-Entwicklungshilfe wird durch Projekte durchgeführt. Beispielsweise werden Biosicherheitsmaßnahmen in Ländern unterstützt, Nahrungsmittel geliefert oder Bewässerungssysteme etabliert. Wesentliche Ressource hierfür ist Kapital. Es wird davon abgesehen, eine umfangreichere Liste mit Projektbeispielen zu liefern, stattdessen sei auf die Webseite der Organisation verwiesen (www.fao.org).

Im Gründungsjahr betrug der Haushalt der FAO etwa 2 Millionen Dollar, 1980 etwa 200 Millionen. Der Zweijahreshaushalt 2014-2015 beträgt dagegen eine Milliarde US-Dollar. Die EU muss als REIO nur einen geringen finanziellen Beitrag zum FAO-Haushalt leisten um die organisatorischen Kosten der Mitgliedschaft abzudecken. 1991 wurde er auf 250.000 US-Dollar pro Jahr festgelegt, heute beträgt er etwa 300.000 Euro. Relevanz ergibt sich dadurch nicht - es wäre für die FAO nur in einem äußerst eingeschränkten Maße förderlich, die EU aufgrund dieses relativ geringen Budgetbeitrags aufzunehmen, der dann auch nicht für Entwicklungshilfe verwendet werden kann. In anderen Worten: Hier handelt es sich wohl nicht um einen substantiellen Beitrag zum Kooperationsprojekt.

Zum FAO-Budget kommen jedoch noch freiwillige Zuschüsse von heute insgesamt etwa 1,5 Milliarden Dollar für konkrete Projekte. Dabei ist die

¹¹¹ Vgl. den Haushaltsabschluss 2014 des EFF unter http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/FED/FED_2014_en.pdf, S. 12

Europäische Kommission ein Schwergewicht: 2010 hat sie mit 114 Millionen US-Dollar fast 10 Prozent der Gesamtzuschüsse übernommen und damit den ersten Platz im Vergleich der Geberländer erreicht. Die Gelder der EU werden also durchaus in der FAO genutzt. EU-Mitgliedsstaaten leisten daneben noch eigene Beiträge.

Interessanterweise erwähnt Rachel Frid in einem ihrer späteren Werke im Zuge der Darstellung der Hintergründe des Beitritts 1991 die damalige Überlegung der FAO, die EU zu mehr finanziellem Engagement aus dem Entwicklungshilfebudget für FAO-Projekte zu bewegen (1995):

So wurde 1991, während den Beitrittsverhandlungen zum FAO-Beitritt, ein Rahmenabkommen zur EU-FAO-Kooperation geschlossen (Basis Art. 229 EWG, Frid 1995, S.231). Artikel 7 des Textes stellt die Notwendigkeit der Regulierung der Finanzbeziehungen zwischen FAO und EU dar – was dann in einem gesonderten Abkommen 1993 auch erfolgte. Das bedeutet: Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen waren die finanziellen Beziehungen durchaus ein wichtiges Thema. Auf der Basis des 1991er Abkommens sollte die EU von nun an einen Teil seiner Entwicklungshilfe durch die FAO ausführen lassen. Frid formuliert auf Basis eigener Interviews:

„Thus, from FAO point of view this agreement combined with the new status of member of the EEC in FAO should be an incentive for the EEC to finance more FAO projects” (Frid 1995, S.231).

Frid weiter:

„Legally speaking this cooperation agreement could have taken place without the Community becoming a member of FAO. Politically speaking, this agreement was part of the intensified relations between the organizations heading toward the accession of the EEC to the FAO. Consequently, there were expectations for an extended cooperation and for the EEC to increase its financial participation in FAO projects.“ (ebd.)

Die Intention der FAO, die EU zu mehr Engagement zu bewegen war historisch betrachtet sehr erfolgreich. Der Bericht der FAO über die Entwicklung der EU-Beiträge von 1993 bis 2002 bestätigt das:

„Since the conclusion on 27 January 1993 of the “Arrangement on Procedures for Technical Cooperation between the Commission of the European Communities and the Food and Agriculture Organization of the United Nations”, cooperation with the EC has developed further, as shown by the following data: in 1991 the Commission had approved four projects, for a total value of US\$3 million; in 1992 five projects were approved, worth US\$3.6 million. In 1993 eleven project agreements, based on the new procedures, were concluded for a total amount of US\$ 4.8 million. In 1994 ten project agreements were approved, worth US\$9 million, of which 4 projects for emergency activities, amounting to US\$ 6,067,116 (67 per cent of the total). In 1995, eleven new agreements referring to development projects have been concluded, for a total budget of approximately US\$ 17.4 million. In 1996, 13 projects for a total budget of US\$ 9,849,048 were concluded. In 1997/98, 9 projects for a total budget of nearly US\$ 19 million were agreed. In 1999, 12 projects for a total budget of US\$20.1 million were approved. In 2000/2002, 14 projects for a total budget of US\$18.8 million have been approved.

During the period 1993-2002 85 projects have been approved for a total budget of approximately US \$ 100 million“ (FAO 2002, Tabelle 3).

Die hier beschriebene Steigerung ist durchaus eindrucksvoll, bemerkenswert ist vor allem die Erhöhung der Projektanzahl 1993 - „based on the new procedures“ und daher wohl direkt mit dem Kooperationsabkommen zusammenhängend.

Wie oben beschrieben, werden die EFF stets für fünf Jahre beschlossen. Im Zeitraum 1991 bis 1995 sowie im Zeitraum 1996 bis 2000 änderte sich die Summe der zur Verfügung stehenden Gelder jeweils nicht. Trotzdem

wurden die FAO-Zuweisungen schrittweise ausgebaut, von 3 Mio. Euro (1991) auf bis zu 20 Mio. US-Dollar im Jahr (1999).

Zwei Ergebnisse sind festzuhalten:

Erstens verfügt die EU über eine beträchtliche eigene Handlungsfähigkeit im Bereich Entwicklungshilfe. Das hat auch die FAO erkannt und akquiriert Jahr für Jahr umfangreiche Gelder der EU. Die Union ist aufgrund ihrer Mittel ein anerkannter Akteur im Bereich der Entwicklungshilfepolitik. Die EU hat die eigenen Mitgliedsstaaten jedoch nicht als Geldgeber ersetzt.

Zweitens scheint es, dass während der Beitrittsverhandlungen, welche 1991 zur formellen Anerkennung der EU in der FAO-Hauptorganisation führten, auch finanzielle Überlegungen eine Rolle gespielt haben. Monetäre Ressourcen ergänzen damit die Fischereiressourcen als Erklärungsfaktor des FAO-Beitritts.

5.3. Ergebnis

Die Analyse des EU-Engagements in der FAO ist an dieser Stelle abgeschlossen. Es können drei Ergebnisse festgehalten werden, welche sich den einzelnen Schritten des vermuteten Kausalprozesses einer EU-Emanzipation in einem Kooperationsprojekt zuordnen lassen.

Erstens verfügt die EU seit ihrer Gründung über umfassende Agrarressourcen, welche in der Regel durch Marktordnungen eingesetzt werden. Besonders stark ist sie im Handelsbereich. Dabei liegt stets eine unbestreitbare Autonomie vor. Auch verfügt die Union über ein recht hohes Entwicklungshilfebudget – auch dafür genießt sie eine hohe Autonomie. Auf die Budgets der Mitgliedsstaaten hat sie jedoch keinen Einfluss.

Zweitens scheint es, dass diese internen Verfügungsrechte auch für die FAO relevant waren. Auf Subregimeebene zeigte sich in mehreren Fällen, dass ohne die EU der Kooperationserfolg sehr beeinträchtigt gewesen wäre, besonders dann, wenn Handelsregulierung erforderlich wurde. Auch wurde die EU im Zuge der Beitrittsverhandlungen bis 1991 als potentiell bedeutender Geldgeber betrachtet.

Drittens wird deutlich, dass in den Agrar-Subregimen und in der Entwicklungshilfe die Anerkennung exakt der Ressourcenverfügbarkeit und Relevanz entspricht – ob im positiven oder negativen Sinne. Das ist eine bemerkenswerte Anzahl von Fällen, welche die Hypothese bestätigen.

Für den Zeitpunkt der Anerkennung der EU in der FAO selbst, welcher wie beschrieben grob auf den Beitrittsprozess bis 1991 zu datieren ist, scheinen die Agrarressourcen allerdings deutlich weniger relevant gewesen zu sein, als dies etwa im Fall der Fischerei der Fall ist. Es finden sich keine Hinweise, die den Beitritt mit Agrarressourcen in Verbindung bringen lassen. Dagegen kann davon ausgegangen werden, dass die monetären Ressourcen der EU neben den Fischereiressourcen einen zweiten wesentlichen Grund für die Anerkennung der EU in der Hauptorganisation darstellen.

Im weiteren Verlauf der Arbeit steht nun die zweite Fallgruppe im Fokus: Das Engagement der EU im Regime für grenzüberschreitende Luftverschmutzung (LRTAP).

Kapitel 6: Die Anerkennung der EU in den LRTAP-Konventionsverhandlungen

Die Umweltpolitik der EU im Rahmen des LRTAP-Regimes hat sich über viele Jahre entwickelt. Die Emanzipation der Union als anerkannter Akteur ist daher umfassend nachvollziehbar, beginnend mit der Gründungsphase des Regimes. LRTAP liefert Varianz für die Variablen, gleichzeitig werden durch die bleibende Sicht auf ein Regime zahlreiche Randbedingungen konstant gehalten - eine aus wissenschaftstheoretischer Sicht fast schon ideale Ausgangsbasis.

In diesem Kapitel wird die Beteiligung der EU an den Verhandlungen zur Konvention über weiträumige grenzüberschreitende Luftverschmutzung auf eine Anerkennung der Union und deren Ursachen analysiert (CLRTAP). Der formelle Beitritt aus dem Jahr 1979 deutet zumindest auf eine solche Anerkennung hin. Die Phase der Regimeentwicklung ab dem ersten Protokoll folgt dann in Kapitel 7.

Zu Beginn folgt die Untersuchung vorbereitend eine Darstellung des Kooperationsprojekts (6.1.). Ziel ist es, erstens die kooperationsrelevanten Themenfelder und damit die nötigen Ressourcen für eine Anerkennung und zweitens die politischen Rahmenbedingungen festzustellen. Beide Elemente werden für die Erklärung der Rolle der Union in den Verhandlungen benötigt. Es folgt die Feststellung der Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft in diesem Politikfeld zum entsprechenden Zeitpunkt (6.2.). In Kombination mit Abschnitt 6.1. ergibt sich eine Hypothese zur Relevanz und zur Anerkennung der EU in den Konventionsverhandlungen. Drittens wird die Rolle der Union in den Verhandlungen analysiert und erklärt (6.3.). Basis sind Primär- und Sekundärliteratur sowie Experteninterviews. Aufgrund der Erkenntnisse ergibt sich viertens ein Klärungsbedarf der Beitrittsumstände. Ob der Beitritt als Indikator für Anerkennung zu verstehen ist, wird als Nebenhypothese in Abschnitt 6.4. behandelt. Zuletzt werden die Ergebnisse zusammengefasst und in den Gesamtzusammenhang gestellt (6.5.).

6.1. Kooperationsziele und politische Rahmenbedingungen

In den 60er Jahren entdeckten skandinavische Wissenschaftler, dass schwedische und norwegische Seen durch Schwefeldioxid belastet waren. Dies beeinträchtigte die Fisch- und Pflanzenpopulation und führte teilweise zu deren Absterben. In einer Studie der OECD wurde vermutet, dass diese Umweltprobleme auf grenzüberschreitender Verschmutzung basierten, die sauren Regen verursachte und ihren Ursprung nicht in skandinavischen Staaten hatte. Verdampftes Schwefeldioxid wird in der Atmosphäre zu schwefeligen Säuren und Nitraten (Perry 1987). Diese Stoffe können durch Luftströme über große Distanzen transportiert und schließlich über Niederschläge auf dem Erdboden verteilt werden.

Großbritannien hatte bereits seit 1863 eine Gesetzgebung erlassen, um dieses Problem im eigenen Land zu bekämpfen (Mowle 2004, S.62). Um die Auswirkungen der Industrieemissionen zu begrenzen, wurden dort schon während der Industrialisierung hohe Schornsteine vorgeschrieben – auf diese Weise verteilten sich etwa die Schwefelausstöße weiträumig. Bedingt durch Westwind und diese „Politik der hohen Schornsteine“ wurden britische Emissionen von stationären Kraftwerken, vor allem Schwefeldioxid, jedoch weiträumig in Skandinavien verteilt (Gehring 1994, S.64).

Der Kooperationsfokus der nordischen Staaten lag daher auf den Schwefelemissionen der westlichen - insbesondere britischen - Großfeuerungsanlagen, welche noch heute für fast die Hälfte der gesamten Schwefelemissionen in Europa verantwortlich sind (Brimblecombe et al. 2007, S.50). Angestrebter Kooperationsinhalt war die Regulierung von Kraftwerken hinsichtlich Schwefeldioxid:

“In the beginning of the CLRTAP process, i.e. in the late 1970s and 1980s, some individual countries acted very much as driving forces based on national interests, most prominent were Sweden and Norway, with strong personalities, who wanted to protect their countries from transboundary air pollution leading to acidification of

freshwaters and forest soils within their jurisdictions” (Interview mit einem ehemaligen Leiter des LRTAP-Sekretariats vom 8.9.2011)

Damit ein potentieller Akteur Relevanz für eine solche Kooperation entwickeln kann, sind Regulierungskompetenzen für diese stationären Quellen sowie für Schwefeldioxid nötig. Das sind die Leitlinien für die Bestimmung der Handlungsfähigkeit der Union in Abschnitt 6.2.

Wichtig für das Verständnis des Projekts sind neben dem Kooperationsinhalt die politischen Rahmenbedingungen. Mit den oben beschriebenen Erkenntnissen begann ein langes Bemühen der nordischen Staaten um eine internationale Kooperation zur Bekämpfung des Problems (vgl. hierzu ausführlich Gehring 1994, S.63; Levy 1993, S.79; Wettestad 1999, S.85).

Die Stockholmer UN-Umweltkonferenz von 1972 platzierte sauren Regen auf der internationalen Agenda (Kakebeeke et al. 2004, S.8f). Skandinavische Staaten und teilweise Kanada forderten ein strenges internationales Abkommen („nordische Staaten“). Ihr Vorschlag, die bereits bestehende Informationsbereitstellung von Schwefelemissionen unter der OECD auf ganz Europa und die Sowjetunion auszuweiten, fand 1975 ihren Weg auch in die KSZE-Schlussakte (Gehring 1994, S.66-86). Den nordischen Staaten gelang es damit, die grenzüberschreitende Verschmutzung in die Entspannungspolitik von Ost und West einzubetten (Chossudovsky 1988, Gehring/Oberthür 2013, S.47).

Innerhalb der EU nahmen vor allem die größeren der damals neun Mitgliedsstaaten eine ablehnende Haltung gegenüber verbindlichen Verpflichtungen ein („westliche Staaten“, vgl. Kakebeeke et al. 2004, S.10-12).

Die Sowjetunion unterstützte die nordischen Staaten (ebd., S.10). Ihr lag vor allem daran, weitere multilaterale Kooperation zu etablieren, denn obwohl sie weniger Interesse an Umweltschutz zeigte, ermöglichte diese

Form der Zusammenarbeit eine weitere Abkühlung der belasteten Beziehungen zwischen Ost und West (Haas et al. 1993; Steinberg/VanDeever 2012, S.299). Auch die USA verhielten sich aus Gründen der Entspannungspolitik neutral. Im Rahmen der Détente konnte die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Umweltpolitik sehr dienlich sein – wovon letztlich auch CLRTAP profitierte:

“It has been said that CLRTAP is the fruit of the Cold War. The unusual and sometimes stormy marriage between East-West high level politics and genuine concern for the environment was an exception to the very frosty relations between the two Blocs in which the Scandinavian countries played an important, sometimes intermediary role (UNEP 2010, S.127f).”

Wichtig für die Erklärung eines Konflikts während der Endphase der CLRTAP-Verhandlungen ist das Verhältnis der Sowjetunion zur Europäischen Integration (vgl. 6.4.). Bereits kurz nach dem zweiten Weltkrieg wurde eine amerikanische Förderung innereuropäischer Kooperation, vor allem mittels des Marshall-Plans, seitens der Sowjetunion als ein Instrument der Einflussnahme auf die europäischen Staaten betrachtet (Zubok 2007, S.72). Europäische Integration schien für östliche Staaten als ein Mittel, die westliche Allianz zu stabilisieren (Dinan 2014, S.53) und wurde daher vehement abgelehnt: „The USSR totally opposed European Integration in the beginning“ (Arató/Kaniok 2009, S.281). Anfang der 70er Jahre etwa weigerte sich die UdSSR, in internationalen Foren mit der EU zu verhandeln (Romano 2009, S.81). Diese Strategie der „non-recognition“ nahm im Zeitverlauf zwar etwas ab, jedoch blieb eine starke Zurückhaltung bezüglich der Anerkennung der EU als eigenständiger Akteur bis Ende der 80er Jahre (Orbie 2008, S.165).

Konkrete Verhandlungen zu CLRTAP sind auf einen gemeinsamen Vorstoß der Sowjetunion, Schwedens und Norwegens zurückzuführen (vgl. Gehring 1994, S.92-100). An die „Senior Advisers of ECE Governments on Environment Problems“ (SAEP) wurde die Aufgabe übertragen, zur Vorbereitung eines Ministertreffens genauere Bestimmungen für eine

mögliche internationale Zusammenarbeit zur Begrenzung der Schwefelemissionen von Kraftwerken zu entwickeln (Levy 1993, S.81f). Beim ersten Treffen der Arbeitsgruppe präsentierten Dänemark, Finnland, Island, Schweden und Norwegen dann bereits einen fast vollständigen Konventionsentwurf – er umfasste erwartungsgemäß auch konkrete Reduktionsverpflichtungen für Schwefel.

6.2. Die Handlungsfähigkeit der EU

Bei Ressourcen, die für internationale Kooperationsprojekte relevant sind, handelt es sich meist um Entscheidungsrechte, welche die interne Implementation der internationalen Vereinbarungen glaubhaft versichern. In Abschnitt 6.1. wurde dargestellt, dass die geplante Kooperation bei CLRTAP zunächst auf Schwefelemissionen und Kraftwerke („stationäre Quellen“) fokussierte – auch wenn in der finalen Konvention beides nicht mehr in gleichem Maße betont wurde.

Ein Akteur wird folglich vor allem dann für dieses Projekt relevant, wenn er entsprechende Reduktionsverpflichtungen implementieren kann. Hinzu können monetäre Mittel treten, um das Projekt oder Teile davon zu finanzieren (siehe dazu das Beispiel EMEP-Protokoll in Kapitel 7). Auch wissenschaftliche Beiträge könnten aufgrund der damaligen wissenschaftlichen Unsicherheit unter Umständen einen Grund für Relevanz darstellen. Eine Anerkennung in den Verhandlungen würde dann resultieren, sofern ein Akteur exklusiv über Wissen verfügt, dass zum Erfolg des Projekts substantiell beiträgt.

Die Ressourcenausstattung der EU kann durch die Analyse des Primär- und Sekundärrechts sowie mit Rückgriff auf Gerichtsentscheide festgestellt werden. Zunächst geht es um die Feststellung, welche Maßnahmen die EU damals generell im Bereich der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung ergreifen konnte (6.2.1.). Hierfür ist das Primärrecht die

wichtigste Quelle. Daraus ergeben sich auch die Verfahren, welche für die Identifikation der Autonomie entscheidend sind.

Es ist sicherzustellen, dass EU-Umweltpolitik differenzierende organisationale Strukturen nutzt und nicht eine bloße Zusammenarbeit einer Koalition ist, die etwa ausschließlich durch eine Staatenkonferenz entschieden. Ziel muss es sein, die residualen Möglichkeiten der Mitgliedstaaten festzustellen, und gleichzeitig die Fähigkeit der EU, in diesem Politikfeld eine eigene Strategie zu verfolgen, zu bestimmen.

Zweitens muss eine Bestandsaufnahme erfolgen, welche CLRTAP-relevante EU-Normen zum damaligen Zeitpunkt existierten. Denn EU-Normen sind eine entscheidende Einengung der mitgliedstaatlichen Entscheidungsmöglichkeiten in der Umweltpolitik - auch wenn im Untersuchungszeitraum noch nicht formell festgelegt war, dass Umweltpolitik einer „geteilten Kompetenz“ unterliegt (siehe nächsten Abschnitt). In zeitlicher Hinsicht kommt EU-Gesetzgebung bis zur Gründung des Regimes, also bis 1979, in Betracht sowie ergänzend damals bereits diskutierte Gesetzesvorhaben (6.2.2.).

Drittens lässt sich aus der Verbindung von Primärrecht, Autonomie und Sekundärrecht eine Hypothese für die EU-Anerkennung bei CLRTAP aufstellen (6.2.3.).

6.2.1. Primärrecht und Autonomie

Die EU wurde als Wirtschaftsgemeinschaft gegründet. Umweltpolitik stand damals noch nicht auf der politischen Agenda. Daher findet sich im ursprünglichen EWG-Vertrag auch keine direkte Erlaubnis für die Gemeinschaft, in diesem Bereich tätig zu werden.

Dessen ungeachtet entwickelte sich schon bald ein beträchtlicher umweltpolitischer *aquis communautaire*. Frühe Richtlinien und Verordnungen zum Umweltschutz zielten formell auf die Abschaffung von Handelshemmnissen und damit auf die Weiterentwicklung des gemeinsamen Marktes. „Umweltpolitik wurde als Handelspolitik definiert“, formuliert Knill (2003, S.18). Ebenso äußern sich Huber und Liberatore: „Trade considerations decisively shaped the emergence of the issues“ (2000, S.296).

Zunächst diente ausschließlich Art. 100 EWG-Vertrag als Rechtsgrundlage. Die Kommission besaß im Fall des Art. 100 EWGV das Initiativrecht, die Versammlung und der Wirtschaft- und Sozialausschuss wurden angehört. Die Reichweite der Norm war allerdings äußerst eingeschränkt und die Voraussetzungen für eine Anwendung formal hoch: Erstens war erforderlich, dass neue Harmonisierungsnormen unmittelbar auf den Gemeinsamen Markt gerichtet sein müssen. Zweitens musste im Rat Einstimmigkeit vorliegen. Und drittens konnten nur Richtlinien genutzt werden, welche im Gegensatz zu Verordnungen eines nationalen Umsetzungsaktes bedürfen.

Art. 100 EWGV zielte primär auf produktbezogene Maßnahmen. Nach vorherrschender Meinung in der juristischen Literatur konnten mit Art. 100 zwar grundsätzlich auch standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden. Und auch der EuGH interpretierte die Reichweite von Art. 100 in seinen Entscheidungen 91/79 und 148/77 extensiv:

„The Court`s dictum implies that, in addition to product related requirements, certain producer related requirements such as emission standards are also covered by Art. 100“ (Bourgoignie / Trubek 1987, S.26)

Allerdings war diese Reichweite strittig und verursachte, wie an den EuGH-Entscheidungen ersichtlich, auch Konflikte in der EU (vgl. Lukes 1975, S.170ff, Fn23; Steiger 1982, S.72, Fn 26). Produktionsbezogene

Maßnahmen im Umweltbereich - im ersten UAP nannte man diese „Verfahrensnormen“ - wurden der Union von Seite der Mitgliedsstaaten noch nicht umfassend zugestanden (Weinstock 1983).

Gerade grenzüberschreitende Luftverschmutzung konnte ohne solche produktionsbezogenen Maßnahmen jedoch kaum bekämpft werden (Gronemeyer 1987, S.9; Offerman-Clas 1983, S.1388ff). Auf Basis von Artikel 100 konnte die EU daher nur schwer zu einer Umsetzung von CLR-TAP beitragen, sofern der von den nordischen Staaten zunächst angestrebte Kooperationsinhalt bedacht wird. Das ist eine wichtige Einschränkung der Ressourcen.

Später gründete die Kommission ihre Entwürfe auch auf Art. 235 (Hildebrand 2002, S.23). Dieser Artikel garantiert eine Residualkompetenz für Vorhaben, sofern in den Verträgen keine ausdrücklichen Bestimmungen dafür zu finden sind und der gemeinsame Markt betroffen ist. Rechtsetzungen im Bereich der Umweltpolitik nach Art. 235 müssen demnach mindestens einem der Ziele der Gemeinschaft entsprechen: Verbesserung der Lebensqualität, harmonische wirtschaftliche Entwicklung sowie Förderung eines stetigen Wirtschaftsaufschwunges. Hierfür darf der Rat einstimmig Richtlinien und - dies markiert einen bedeutenden Unterschied zu Art. 100 EWG-Vertrag - auch Verordnungen erlassen. Letztere bedürfen keines Umsetzungsaktes durch die Mitgliedsstaaten und sind direkt wirksam, ein Spielraum für die Umsetzung der Vorgaben aus Brüssel besteht in diesen Fällen also nicht. Die Verbindung zum Gemeinsamen Markt musste hier ebenfalls beachtet werden, sie war in Art. 235 EWG-Vertrag allerdings schwächer formuliert als in Art. 100 EWG-Vertrag. Entsprechend erkennt Gronemeyer:

„Um wirklich initiativ und innovativ auf dem Gebiete der Umweltpolitik arbeiten zu können, bleibt der EG nur die Sonderermächtigung in Art. 235 EWGV" (1987, S.19).

In der Praxis gründete die EU viele Ihrer damaligen Rechtsetzungen auf beiden Artikeln, 100 EWGV und 235 EWGV, und überließ es den Adressaten der Norm, zu entscheiden, welche Rechtsgrundlage einschlägig ist. In der Rechtswissenschaft verursachte das mitunter größeren Unmut (ebd., S.20).

Grundsätzlich war die Union also durchaus in der Lage, eine eigene supranationale Luftreinhaltepolitik für Schwefel zu betreiben. Das basierte jedoch nicht auf einer expliziten primärrechtlichen Ermächtigung, sondern entwickelte sich vielmehr durch die dynamische Auslegung des Vertrages und beruhte auf einer Akzeptanz der EU-Mitgliedsstaaten.

Bei beiden Artikeln ist Einstimmigkeit vorgeschrieben. Das implizierte, dass nur unstrittige Maßnahmen verabschiedet werden konnten, was die Handlungsfähigkeit der Union einschränkte. Allerdings waren die Entscheidungsverfahren durchaus in einem gewissen Maße von EU-Systemstrukturen beeinflusst: Denn sowohl die Kommission als Initiativgeber wie auch die Versammlung waren eingebunden, im Fall von Art. 100 EWGV auch der entsprechende Fachausschuss. Wie in Kapitel 3, Abschnitt 3.2.3. beschrieben, ist bereits das ein deutlicher Unterschied zu einem einfachen Verhandlungssystem. Somit liegt Autonomie vor, die Union war bereits damals begrenzt strategiefähig.

6.2.2. Sekundärrecht

Das Sekundärrecht ist eine wesentliche Ressource der Union, wenn es darum geht, ihre tatsächliche Handlungsfähigkeit und die residualen Möglichkeiten der Mitgliedsstaaten zu bestimmen. Dazu sei auf die Ausführungen zur Doktrin der „implied powers“ verwiesen, welche sich Anfang der 70er Jahre aus der ERTA-Rechtsprechung ergab (siehe ausführlich 4.2.1.4.). Nach der Rechtsprechung des EuGH führen interne Gesetz-

gebungen der EU zu einer Ermächtigung zur Beteiligung an internationalen Vorhaben, sofern diese Normen betroffen sind (vgl. auch Vogler 2005, S.839).

Den Beginn einer eigenständigen supranationalen Umweltpolitik markiert das Jahr 1972 (Knill 2003, S.18; Jordan 1999, S.3). Im Oktober dieses Jahres wurde auf dem Pariser Gipfel durch die Mitgliedstaaten die Einrichtung einer Umweltbehörde ("Environment and Consumer Protection Service" - ECPS), die der Industriedirektion der Kommission zugeordnet werden sollte, beschlossen. Nur einige Monate später entwarf die Kommission das erste Aktionsprogramm zum Umweltschutz mit eher unbestimmten Zielvorgaben (UAP). Es priorisierte unter anderem die Untersuchung von Schwefelverbindungen:

„Regulation of substances responsible for acidification was first addressed by EC institutions in the early 1970s, when sulphur compounds, suspended particles, nitrogen oxides and carbon monoxide were indicated in the first EAP as pollutants that deserved priority for investigation“ (Huber/Liberatore 2000, S.296).

Bis zum Beginn der Konventionsverhandlungen erließ die EU – auch aufgrund des ersten UAP - mit Hilfe der Artikel 100 und 235 EWG-Vertrag eine Reihe von Normen, die Luftverschmutzung behandelten (Selin/Van-Deever 2003, S.30; Huber/Liberatore 2000, S.96f). Die Kommission konnte in der Anfangszeit europäischer Umweltpolitik trotz der Unterbesetzung des ECPS und des Mangels an einer expliziten Rechtsgrundlage relativ unkontrolliert Initiativen starten, denn nationale Parlamente und Interessensgruppen hatten ihren Fokus noch nicht auf die EU gerichtet. Das änderte sich erst mit dem Problem des Waldsterbens und einigen Industrieunfällen (vgl. Krämer 2004, S.57).

Huber und Liberatore erkennen vier Bereiche von EU-Engagement: „Schwefelpolitik“, die Richtlinie zum Schwefelanteil in Treibstoffen, gemeinsame Forschung inklusive Informationsregime sowie Monitoring (Huber/Liberatore 2000, S.304). Dabei waren die Regulierung mobiler

Quellen sowie die Reduktion von Schwefelemissionen („sulphur policy“) frühe Schwerpunkte - nicht jedoch die Auseinandersetzung mit stationären Quellen, wie es die nordischen Staaten zunächst anstrebten.

Das Sekundärrecht war zwar umfangreich, zielte jedoch nicht auf die wesentlichen Quellen für die von den nordischen Staaten monierte Luftverschmutzung. Der inhaltliche Fokus der EU lag stattdessen zunächst auf den Fahrzeugemissionen, was vor allem durch Deutschland vorangetrieben wurde (Mowle 2004, S.63). In diesem Bereich wurde eine ganze Reihe von Gesetzgebungen erlassen – was intern durchaus zu Konflikten führte:

1970 sollten nationale Gesetzgebungen, welche die Messung der Emissionen und die darauffolgende Einordnung von Kraftfahrzeugen behandelten, harmonisiert werden. Durch die Richtlinie 70/156/EWG wurden technische Normen für die Zulassung von benzinbetriebenen Kraftfahrzeugen festgelegt. Damit sollte sichergestellt werden, dass kein Mitgliedstaat sich weigerte, die Typeneinordnung eines anderen Mitgliedstaates oder der EU zu übernehmen. 1972 und 1977 wurden ähnliche Regulierungen für Dieselmotoren getroffen (72/306/EWG, 77/537/EWG). Aufbauend auf 70/156/EWG wurde Richtlinie 70/220/EWG erlassen, die als technische Einzelrichtlinie aufzufassen ist. Sie enthielt Richtwerte für den Schadstoffausstoß der Kraftfahrzeuge, unter anderem für Schwefeldioxid. Die Richtlinie wurde im Untersuchungszeitraum zweimal verändert: 1977 wurden Grenzwerte für Stickoxide eingefügt (77/102/EWG) und 1978 wurden die Werte angepasst (78/665/EWG). Der Bleianteil von Benzin war Thema der Richtlinie 78/611/EWG.

1975 wurde ebenfalls der Schwefelgehalt flüssiger Brennstoffe wie Heizöl oder Kraftstoffe reguliert (75/716/EWG; Kommission 1993, XXXii). Durch Einführung einer Obergrenze des Schwefelgehalts in zwei Ölsorten sollte der interne grenzüberschreitende Handel ermöglicht werden. Die Richtlinie gibt bereits allgemeine Hinweise auf die Auswirkungen von Schwefeldioxid auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit, sie

fokussierte jedoch noch immer auf Treibstoffe und Versauerung wurde nicht erwähnt (Huber/Liberatore 2000, S.296).

1975 übernahm die EG erstmals Monitoring-Aktivitäten für Schwefelverbindungen sowie Schwebstaub und unterstützte damit das von der OECD 1972 initiierte EMEP-Programm sowie das Umweltprogramm der Vereinten Nationen („UNEP“; 75/441/EWG; siehe Abschnitt 7.1. und Kommission 1993, XXXVI). Dies könnte Relevanz für die CLRTAP-Kooperation entwickeln, da zu dieser Zeit eine hohe wissenschaftliche Unsicherheit bezüglich der Verschmutzungsursachen und -Auswirkungen existierte.

1976 begannen die Verhandlungen über die Luftqualitäts-Richtlinie (80/779/EWG). Geplant war die Einführung von Grenz- und Richtwerten für Schwefeldioxid und Schwebstoffe von 80 bis 120 Milligramm pro Kubikmeter. Harte Sanktionen waren nicht vorgesehen, allerdings sollten regelmäßige Messungen und ein Abschlussbericht nach mehreren Jahren erfolgen. Unterschiedliche Ansichten der größeren Mitgliedstaaten behinderten jedoch die Annahme der Norm. Deutschland verlangte eine andere Messmethode, Frankreich stellte die Werte in Frage und Großbritannien bezweifelte grundlegende Annahmen der WHO, auf denen die Richtlinie aufbauen sollte. Dies verzögerte die Verabschiedung bis 1980 und damit bis nach Abschluss der Konventionsverhandlungen (vgl. die Zusammenschau der Ressourcen in Kapitel 7). Die Verzögerungen bei der Annahme der Luftqualitäts-Richtlinie zeigen anschaulich die Probleme bei der tatsächlichen Nutzung der Gemeinschaftsressourcen auf.

Stationäre Quellen, wie sie bei CLRTAP eigentlich im Mittelpunkt standen, wurden bis 1979 nicht behandelt – auch nicht über den Umweg des Artikels 235 EWGV. Die Regulierung von Kraftwerken erfolgte erst mit der Richtlinie für Großfeuerungsanlagen im Jahr 1988 („large combustion plant directive“ – LCPD, 88/609/EWG, vgl. dazu auch Kapitel 7, Abschnitt 7.3.2.). Die LCPD deutete sich im Untersuchungszeitraum jedoch

zumindest an: Bereits im Entwurf zum zweiten Umweltaktionsprogramm 1976 schlug die Kommission Maßnahmen für Industrien und den Energiesektor bezüglich Schwefel vor (Amtsblatt C 115 1976, Kapitel 3, Abs. 2, Nr. 6; S.10). 1983 startete die Kommission dann eine formelle Initiative zur Regulierung von stationären Verschmutzungsquellen. Bis 1988 konnten sich vor allem größere Mitgliedsstaaten wie Deutschland und Großbritannien allerdings nicht darauf einigen, wie diese Quellen auf EU-Ebene zu regulieren waren (Boehmer-Christiansen/Weidner 1995, S.XIII). Kleinere Mitglieder argumentierten, eine Emissionsbeschränkung würde die Wachstumsmöglichkeiten für sie reduzieren (Mowle 2004, S.64).

6.2.3. Zwischenfazit: Relevanz der EU in der Umweltpolitik

Wie gezeigt wurde, waren die für CLRTAP relevanten Gesetzgebungen noch nicht auf EU-Ebene implementiert: Schwefel wurde zwar reguliert, stationäre Quellen wie Kraftwerke waren allerdings noch nicht erfasst. Für CLRTAP standen also Regulierungen zur Debatte, die - wenn überhaupt - nur in Ansätzen auf EU-Ebene verwirklicht wurden. Die Ressourcen für neue Gesetzgebung waren implizit zwar vorhanden, noch existierte allerdings keine nennenswerte eigene Luftreinhaltepolitik.

Die Gründe dafür liegen nicht nur in einem Mangel an Ressourcen der Union. Vielmehr waren es die EU-Mitgliedsstaaten, welche in dieser Zeit erstens noch kein Interesse zeigten, ihre eigene Handlungsfähigkeit zu Gunsten der Union zu reduzieren und die zweitens die EU durch Konflikte blockierten. Deutlich wird das am jahrelangen Konflikte um die Verabschiedung der Großfeuerungsanlagen- (88/6097EWG; Louka 2004, S.141) und Luftreinhalterichtlinien.

Das zunächst seitens der nordischen Staaten angedachte CLRTAP-Projekt - welches sich im Übrigen wesentlich vom späteren Ergebnis unterscheidet - hätte durchaus über supranationale Rechtssetzung umgesetzt werden können. Doch die Mitgliedsstaaten verfügten im Untersuchungszeitraum noch immer über diejenigen entscheidenden Ressourcen, welche Relevanz entfalten konnten: Sie konnten die Kraftwerke regulieren. Die EU-Mitgliedsstaaten blockierten jede Übertragung auf die Union und bestanden auf ihre eigenen Kompetenzen. Eine Beteiligung der EU an CLRTAP konnte aufgrund dieser Blockade und den residualen Kompetenzen der Mitgliedsstaaten noch keinen substantiellen Mehrwert für Dritte bieten. Der potentielle Beitrag der EU muss nun einmal die Summe der Beiträge ihrer bereits mitwirkenden Mitgliedsstaaten übertreffen, ansonsten würde es für Kooperationspartner keinen Sinn machen, diesen zusätzlichen Akteur einzugliedern.

Die Union wurde folglich nicht unbedingt als Verhandlungspartner für CLRTAP benötigt. Eine ausgeprägte Relevanz liegt aufgrund dieser eingeschränkten Handlungsfähigkeit nicht vor. Das führt zur fallbezogenen Hypothese: Es wird erwartet, dass die EU in den CLRTAP-Verhandlungen keine Anerkennung erfuhr, da sie keinen substantiellen eigenen Beitrag leisten konnte, der über die Beiträge der Summe der Mitgliedsstaaten hinausging. Die Gründe dafür sollten in der Blockade der Union in Verbindung mit der verbleibenden Handlungsfähigkeit der EU-Mitgliedsstaaten liegen.

6.3. Die Anerkennung der EU bei den CLRTAP-Verhandlungen

Die Verhandlungen zum Konventionsentwurf begannen 1978, als die ECE-Kommission die Vorbereitung einer Umweltkonferenz auf Ministerebene („high-level meeting“) an SAEP delegierte. Sie fanden ihren erfolgreichen Abschluss Ende 1979, als während eben dieser Konferenz die

Konvention unterzeichnet wurde. Das definiert den Untersuchungszeitraum.

An den Verhandlungen beteiligte sich neben den Delegationen der in Abschnitt 6.1. genannten Staaten auch die europäische Kommission. CLRTAP war damit das erste größere internationale Engagement, an dem die EU im Bereich der Umweltpolitik selbst teilnahm (vgl. Bretherton/ Vogler 2006, S.84). Den Grund für die zumindest formelle Einbindung sehen Bretherton und Vogler in den bereits EU-intern verabschiedeten Normen zur Luftreinhaltung, welche oben beschrieben wurden („there was a clear link“, Bretherton/Vogler 2006, S.92 und Fn6; ebenso Vogler 2003, S.66):

„The Commission was necessarily involved alongside Member States because it had acquired competence in matters of atmospheric pollution“ (ebd., S.96).

Konkrete Ursache ist die ERTA-Entscheidung des EuGHs, die eine Ermächtigung der Union zur Teilnahme an solchen internationalen Verhandlungen, welche EU-Normen tangieren könnten, definiert (ebd., Kapitel 3, Fn12). Hier ist in erster Linie an die bestehende Schwefelgesetzgebung und die diskutierte Luftqualitätsrichtlinie sowie die zumindest angedachte LCPD zu denken. Eine solche Erlaubnis zur Teilnahme bedeutet jedoch noch nicht, dass Drittstaaten auf den Unionsvertreter mit Anerkennung reagierten. Dies kann nur anhand der Verhandlungen nachvollzogen werden.

Dänemark, Finnland, Island, Schweden und Norwegen forderten bereits in der ersten Sitzung der Verhandlungsgruppe eine Konvention, welche im Anhang bindende Reduktionsverpflichtungen enthalten sollte - wie zu erwarten auch für Schwefelgase aus Kraftwerken (Environmental Policy and Law 1978, S.191-193). Diese progressive Rolle Dänemarks bedeutete eine Konfliktlinie innerhalb der EU, da die restlichen westlichen Staaten in den Verhandlungen eher bremsend wirkten (Kakebeeke et al. 2004, S.11).

Eine Analyse des Verhandlungsverlaufs ergibt deutliche Varianz bezüglich des gemeinsamen Handelns der EU-Mitgliedsstaaten. Mitunter sprachen zwar einzelne Mitgliedsstaaten für die Gemeinschaft, allerdings schwankte diese einheitliche Linie von Sitzung zu Sitzung und teilweise auch während der Treffen. Die Europäische Kommission spielte keine nachweisbare Rolle in den Verhandlungen. Im Folgenden werden fünf solche Situationen dargestellt, welche jeweils „turning points“ in den Verhandlungen darstellten.

Zu Beginn der Verhandlungen waren die westlichen und nordischen Staaten der Ansicht, es seien präzise Informationen über die Quellen von Schwefeldioxid erforderlich. Die BRD unterstützte dies im Namen der EU ausdrücklich – es lag also eine gemeinsame Position der Gemeinschaft vor (ENV/AC.9/2, Nr. 18). Wie Gehring bemerkt, litt die EU zuvor zwar unter „utmost difficulty in agreeing on a unified position for its nine member states“ (1994, S.110). Da im Fall der Informationspflichten jedoch eine hohe Übereinstimmung zwischen westlichen und nordischen Positionen vorlag, konnte eine gemeinsame EU-Position erreicht werden. Die Sowjetunion teilte diese Ansicht im Übrigen nicht. Es würde vielmehr genügen, die internationalen Zu- und Abflüsse zu quantifizieren.

Während der zweiten Arbeitsgruppensitzung war das EU-Lager dagegen sehr geteilt, es gab keine gemeinsame Meinungsäußerung und eine Rolle der Gemeinschaft selbst war nicht ersichtlich. So weigerten sich mehrere EU-Mitglieder, vor allem Frankreich, über konkrete Verpflichtungen zu sprechen, bevor die wissenschaftlichen und technischen Probleme mittels eines „synthesis report“ ausgeräumt waren (Gehring 1994, S.113). Großbritannien ging einen Sonderweg und verhielt sich noch ablehnender. Es verweigerte konsequent die Verpflichtung, über neue Quellen zu informieren. Wetstone und Rosencranz ergänzen, dass andere Mitgliedsstaaten, wie beispielsweise die Niederlande und Dänemark dem ursprünglichen nordischen Vorschlag, welcher solche wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht als Voraussetzung für Kooperation definierte, gerne zugestimmt hätten (1985, S.120).

Während des dritten Treffens der Arbeitsgruppe Anfang November 1978 änderte die Summe der EU-Mitgliedsstaaten ihre Strategie erneut und begann nun gemeinsam und erstmalig, über den schon länger vorhandenen Entwurf konkret zu verhandeln. Deutschland äußerte sich als Ratspräsidentschaft für die Gruppe. Es wurden auch gemeinsame Vorschläge eingebracht. Eine Stellungnahme der Sowjetunion zeigte zu diesem Zeitpunkt jedoch recht deutlich die fehlende Anerkennung der Union durch den Ostblock: Die UdSSR monierte, dass gemeinsame Äußerungen der europäischen Staaten nicht als „Positionen der EU“ gelten durften, sondern als „Beiträge der EU-Mitgliedsstaaten“ (ECE/ENV/26, Nr. 19). Gehring bemerkt dazu, dass die Sowjetunion die Wortwahl in den folgenden Verhandlungen allerdings nicht mehr in Frage stellte (Gehring 1994, S.126).

Gegen Ende der Verhandlungen verloren Ressourcen, um Schwefelreduktionen bei Kraftwerken umsetzen konnten, an Bedeutung. Aufgrund ausgeprägter Meinungsverschiedenheiten zwischen den nordischen und westlichen Staaten in Verbindung mit einem hohen Zeitdruck wurde der Anspruch fallengelassen, in CLRTAP mehr als „Spielfeld“ und „Spielregeln“ festzulegen (Levy 1993, S.83). Die USA brachten ein Kompromisspapier ein und schlugen den Konvention-Protokoll-Ansatz vor, womit die Gespräche über Reduktionsverpflichtungen de facto auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurden. Die EU konnte hier wieder eine gemeinsame Linie vertreten, vermied jedoch konkrete Zugeständnisse. So äußerte Frankreich die gemeinsame Position, dass ein „gut definierter“ Mechanismus für diese Verschiebung etabliert werden sollte (ENV/AC./10 Nr. 24), ohne sich auf den Konvention-Protokoll-Ansatz festzulegen. Nordische Staaten akzeptierten aus makropolitischen Gründen den Vorschlag der USA und stimmten damit zu, Schwefelreduktionen auf Basis eines strengen Zeitplans zu verschieben.

Verbleibende Konflikte sollten in Arbeitsgruppen gelöst werden. Vor allem musste die Form der Zusammenarbeit verhandelt werden. Es wurden mehrere Gruppen gegründet, unter anderem eine eigene für die EU.

Manche EU-Staaten verweigerten noch immer vehement verbindliche Kooperation. Frankreich versuchte in der Rolle der EU-Ratspräsidentschaft, mittels „diplomatic maneuvers to gain EU concurrence“ (Chasek 2001, S.84), die Divergenzen innerhalb der Gemeinschaft auszuräumen (vgl. auch Gehring 1994, S.123), was nach einigen Diskussionen auch gelang. Bezüglich der Form der Kooperation setzten sich letztendlich die nordischen Staaten durch.

Kurz vor Abschluss der Verhandlungen drohte eine letzte, jedoch tiefgreifende Meinungsverschiedenheit um den formellen Beitritt der EU, eine rechtzeitige Verabschiedung der Konvention zu gefährden. Die Hintergründe und Erklärungen dieses Konflikts werden aufgrund des großen Umfangs im nächsten Abschnitt behandelt. Das Scheitern der Verhandlungen konnte letztlich durch das Zugeständnis der Aufnahme der Union und durch die Anpassung des zentralen Beitrittsartikels gelöst werden.

Bei der finalen Konvention handelte es sich um eine reine Rahmenkonvention, ohne Vorgaben für die Reduktion bestimmter Schadstoffe. Aufbauend auf Wettestad (1999, S.85f) können vier Hauptinhalte der Konvention identifiziert werden: Anerkennung des Problems (Vorwort), das Vorhaben, dies zu bekämpfen (Art. 2), Informationsaustausch und Monitoring (Art. 3) sowie die Nutzung der bestmöglichen Technologie, sofern dies wirtschaftlich tragbar ist (Art. 6):

“Striking a compromise, negotiators agreed that the instrument should be a framework convention with clear statements of its ultimate goal and that it should contain provisions for subsequent negotiations for the reduction of emissions of sulphur and other substances, based on scientific studies of transboundary air pollution. Compilations for this purpose were to be carried out by the existing European Monitoring and Evaluation Programme (EMEP)” (UNEP 2010, S.129).

Aus den Verhandlungen und diesem Ergebnis lassen sich drei Beobachtungen ableiten:

Erstens: Obwohl die Europäische Kommission an den Gesprächen teilnahm, spielte sie keine nachvollziehbare Rolle. In den gesamten Primärtexten finden sich keinerlei Hinweise auf eine eigenständige Mitwirkung in den Verhandlungen (vgl. hierzu auch Verhandlungszusammenfassungen wie Levy 1993, Gehring 1994 oder Kakebeeke et al. 2004). Ihre formelle Beteiligung ist jedoch auf die Ressourcen zurückzuführen. Sie wirkten als „Eintrittsticket“. Das bedeutete jedoch noch keine Anerkennung als Verhandlungspartner.

Zweitens: Die EU-Mitgliedsstaaten agierten teilweise geeint, teilweise auch gegeneinander und scheinbar strikt nach eigenen Präferenzen. Einige Mitgliedsstaaten traten im ersten Fall als Gemeinschaftsvertreter auf. Sie äußerten sich dann „on behalf of the member states and the community“, wie auch schon im Vorfeld der Verhandlungen. Dies erfolgte entweder in der Form des lead-country-approachs oder durch die Präsidenschaft (Deutschland/Frankreich). Hier genannte Beispiele für die Zusammenarbeit der EU-Staaten sind der Konflikt um die Informationspflichten, die Strategieänderung 1978 sowie die gemeinsame Position zum Mechanismus. Die Präsidenschaft trat in einigen Fällen auf, etwa bei den Informationspflichten, oder um intern zu vermitteln. Eine solche Praxis könnte ein Hinweis auf eine eigenständige Rolle der Union sein, eine gemeinsame Äußerung ist allerdings noch nicht unbedingt ein Ausdruck von EU-Anerkennung.

Werden dem gegenüber die Konflikte der EU-Staaten und die entsprechenden Reaktionen Dritter betrachtet, wird klar, dass die EU-Staaten meist als eine typische Koalition agierten, die mitunter auseinanderdriftete. Das Verhalten der Mitgliedsstaaten war geradezu typisch für eine solche lose Koalition: Ein Abweichen einzelner Staaten von der gemeinsamen Position trat häufig auf. Es scheint sogar, dass dies der Fall war, wann immer es den Staaten als opportun erschien. Ein Experte ist gar der Ansicht: „Individual EU countries were active in CLRTAP from the very beginning but not in any coordinated way“ (eigenes Interview vom 8.9.2011, Betonung hinzugefügt). In den fünf beschriebenen Situationen

fanden sich mehrere Beispiele, in denen Abweichler wie Dänemark oder Großbritannien eine gemeinsame Position verhinderten. Besonders deutlich wird dies anhand von Dänemarks direkter Unterstützung des anspruchsvollen nordischen Entwurfs. Auch die Debatte um die Notwendigkeit wissenschaftlicher und technischer Informationen, bei denen sich mehrere EU-Staaten weigerten und Großbritannien gar einen Sonderweg einschlug, ist zu nennen. Weiterhin ist die Blockadehaltung einiger EU-Staaten bezüglich des Grades der Verbindlichkeit ein geeignetes Beispiel. Letztlich verdeutlicht die Einberufung einer Verhandlungsgruppe allein für die Gemeinschaft gegen Ende der Gespräche durch die ECE die mangelnde Kohäsion der EU.

Die Uneinigkeit in den internationalen Verhandlungen spiegelt die Konflikte auf EU-interner Ebene wieder, beispielsweise bezüglich der Luftqualitäts-Richtlinie oder der Richtlinie für Großfeuerungsanlagen. Auf beiden Ebenen, intern wie extern, litt die Union aufgrund der Kooperationsweigerung einiger Mitgliedsstaaten und des Mangels an geeigneten Verfahren und Mitteln, um Einigkeit herzustellen, daher in vielen Fällen unter einer Blockade. Durch die unterschiedlichen Präferenzstrukturen verhinderten die EU-Mitgliedstaaten ein Auftreten der EU als Akteur in den Verhandlungen. Einzelne Abweichler - in diesem Fall etwa Dänemark, welches sich zu den nordischen Staaten zählte, und Großbritannien als Hauptverursacher - konnten durch die systemimmanenten Strukturen nicht „auf eine Linie“ gebracht werden.

Daraus ist zu schließen, dass die Union keine Anerkennung in den Verhandlungen erfuhr, sondern einzig die EU-Mitgliedsstaaten. „The EU as such played no role“, wie es ein ehemaliger LRTAP-Sekretariatsleiter ausdrückt (eigenes Interview vom 8.9.2011). Auch wenn die internen Ressourcen der EU eine Teilnahme an den CLRTAP-Verhandlungen ermöglichten, bedeutete das noch nicht, das Dritte darauf mit Anerkennung reagieren mussten:

„Even if the Union has competence for an issue, this does not necessarily mean that it will be accepted as an actor by other parties to a negotiation. It confronted this problem of external recognition in the late 1970s when, on the basis of its newly acquired competences for air pollution, it attempted to participate, alongside the Member States, in LRTAP negotiations that emerged from the East-West-détente process” (Vogler 2011, S.24).

Drittens: Mit Bezug auf die Hypothese und die in Abschnitt 6.2. beschriebene Handlungsfähigkeit kann die nicht vorhandene externe Rolle der Gemeinschaft gut begründet werden. Wichtig ist, dass erst gegen Ende der Verhandlungen klar wurde, dass CLRTAP keine konkreten Reduktionsverpflichtungen enthalten sollte.

Auf die EU wurden bis 1979 keine expliziten Umweltressourcen übertragen. Sie war aufgrund der Einstimmigkeitserfordernisse in Art. 100 und 235 EWGV letztlich abhängig vom Willen der Mitgliedsstaaten. Das engte ihre eigenen Möglichkeiten zur Umsetzung neuer Maßnahmen schon generell stark ein.

Weiterhin konnte sie die lange geforderten Schwefelreduktionen für Kraftwerke auch aufgrund der Uneinigkeit nicht umsetzen. Da für eine gemeinsame Verhandlungsrolle Einstimmigkeit herrschen musste, blockierte schon die Weigerung eines einzigen Mitgliedsstaates ein gemeinschaftliches Vorgehen. Für die Gemeinschaft war die glaubhafte Versicherung, die angedachten Bestimmungen selbst erfolgreich intern implementieren zu können, daher zu keinem Zeitpunkt möglich - es gab folglich aus der Sicht von Dritten keinen Anreiz, sie als eigenständigen Akteur anzuerkennen.

Die EU verfügte auch nicht über bereits bestehende relevante interne Gesetzgebung, welche den Handlungsrahmen der eigenen Mitglieder einengen konnte. Zwar wurden bis 1979 eine Reihe von Normen mit Schwefelbezug verabschiedet, welche der Union wohl auch den Zugang zu den

Verhandlungen eröffneten. Die für CLRTAP relevanten stationären Quellen waren jedoch nicht erfasst.

Die Mitgliedstaaten waren 1979 also noch immer in der Lage, alle Bestimmungen, welche die Entwurfstexte zu Beginn und am Ende der Verhandlungen vorsahen, selbst und ohne die Beteiligung der EU zu erfüllen. Alle wesentlichen Inhalte der am Ende recht unverbindlich formulierten Konvention konnten auch ohne die Beteiligung der EU erreicht werden. Kurz gesagt: Die EU wurde nicht gebraucht - und das bestätigte sich in den Verhandlungen durch fehlende Anerkennung.

Umso mehr verwundert die Diskussion um die formelle Aufnahme der EU in das Regime und der Beitritt der Union im Jahr 1979. Ob hier Indikatoren für eine Anerkennung vorliegen, wird im nächsten Abschnitt untersucht.

6.4. Beitrittsdiskussion und Mitgliedschaft als Indikatoren für Anerkennung?

Kurz vor Abschluss der Gespräche entwickelte sich eine intensive Debatte um den späteren Artikel 14, welcher die Beitrittsmodalitäten definierte. Gegenstand der Diskussionen war eine mögliche Mitgliedschaft der EU, welche sich nur wenig später auch realisierte. Das ist insbesondere nach den Ergebnissen des vorigen Abschnitts erklärungsbedürftig. Liegt eine Anerkennung der EU als Akteur vor, die sich erst am Ende der Verhandlungen zeigte?

Mit Rückgriff auf den theoretischen Rahmen sind zwei mögliche Erklärungen denkbar: Zum einen kann der Beitritt eine Reaktion auf Ressourcen sein, welche für den Kooperationserfolg notwendig sind. Das schließt auch Ressourcen ein, deren Übertragung auf die EU durch die Koopera-

tionsteilnehmer erwartet wurde. Dann wäre der Beitritt als eine Anerkennung der potentiellen eigenständigen Akteursqualität für die Umsetzung zu verstehen, auch wenn die EU in den Verhandlungen keinen eigenständigen Akteur darstellte. Zum anderen könnten politische Erwägungen der EU zur Aufnahme verholfen haben. Zuerst wird die Diskussion um den Beitritt nachvollzogen, anschließend folgt dessen Interpretation.

Der Konflikt um die Beteiligung der Union manifestierte sich erst kurz vor Ende der Verhandlungen. Nachdem alle Staaten zugesichert hatten, den letzten nordischen Entwurf anzunehmen, führte die Übernahme einiger Sätze aus dem ursprünglichen Vorschlag vom Beginn der Gespräche zu einem unerwarteten neuen Disput, der fast zum Scheitern der Verhandlungen führte (Gehring 1994, S.124).

In Art. 21 des Konventionsentwurfs wurde im Gegensatz zum finalen Text neben den ECE-Mitgliedern auch der EU erlaubt, dem Projekt beizutreten. Der Artikel war in seiner Wortwahl auf die Gemeinschaft zugeschnitten, was die Sowjetunion ablehnte. Gehring erkennt: „Participation of the EEC as an independent signatory proved unacceptable to the Soviet Union“. Das entspricht der in Abschnitt 6.1. dargelegten Verweigerungshaltung der UdSSR gegenüber der Union, welche bereits viele Jahre zuvor bestand.

Obwohl diese Formulierung des Artikels nicht neu war (Gehring 1994, S.125, Chossudovsky 1988, S.93), wurde bislang kein Fokus auf ihn gelegt. Das ist zunächst überraschend. Mögliche Erklärungen, warum dieser „highly political issue“ (Gehring 1994, S.125) nicht schon früher aufkam, können jedoch sowohl auf Seite der EU, wie auch auf Seite der UdSSR identifiziert werden. Die EU-Mitgliedsstaaten wollten zum damaligen Zeitpunkt vermeiden, dass sich die Verhandlungen noch weiter verkomplizierten und „linkage“-Strategien unterbinden (Gehring 1994, S.125), auch wenn sie die Anerkennung der EU auf internationaler Ebene grundsätzlich forcierten (s.u.). Die Sowjetunion dagegen wollte die Ver-

handlungen zwischen EU-Staaten und nordischen Staaten nicht durch einen neuen Konflikt belasten und zunächst grundsätzliche Probleme ausräumen (Gehring 1994, S.125/126).

Daraufhin schlug Belgien eine Verschiebung der Kommissionssitzung vor und erhöhte den politischen Druck auf eine Einigung (Bericht des Economic and Social Council – ECOSOC - 1979, Zusatz 12, Nr. 89). Die Entscheidung über das später im Jahr geplante Ministertreffen, in dessen Rahmen die Ost-West-Entspannungspolitik ausgebaut werden sollte, würde damit abermals vertagt. Das Treffen lag jedoch im ureigenen Interesse der beiden Supermächte und war insbesondere für die Sowjetunion überhaupt erst der Anreiz, in der ECE Umweltfragen zu verhandeln. Dementsprechend bedauerte die Sowjetunion den Plan (ECOSOC-Bericht 1979, Zusatz 12, Nr. 83).

Frankreich, vertretend für die EU, führte aus, dass eine Mitwirkung der EU in vielen internationalen Verhandlungen aufgrund allgemein bekannter internationaler Kompetenz- und Rechtsgründe unabdingbar sei (ECOSOC-Bericht 1979, Zusatz 12, Nr. 91). Der Text könne nicht unterzeichnet werden, sofern die Gemeinschaft nicht rechtliche Anerkennung erfahre (vgl. Gehring 1994, S.126). Frankreich bezog sich damit auf die ERTA-Rechtsprechung des EuGH, welche der Union dann eine internationale Beteiligung zugesteht, sofern interne Gesetzgebung tangiert wird (Bretherton/Vogler, Kapitel 3, Fn 12). Der Konflikt führte soweit, dass die Verhandlungen im unterbrochen wurden. Dabei verhielten sich die EU-Mitglieder besonders stur:

„Wenn die Europäische Gemeinschaft selbst nicht Unterzeichner eines solchen Abkommens sein soll, so würde es eben keiner der neun Mitgliedsstaaten unterzeichnen“ (Wetstone/Rosencranz 1985, S.121).

Das war eine Exit-Drohung. Der politische Druck wurde damit noch weiter erhöht. Die EU-Staaten starteten damit einen Versuch, die bislang praktizierte Strategie der „nicht-Anerkennung“ der EU zu durchbrechen

und sie auf der internationalen Ebene als anerkannte REIO zu verankern (Hill/Smith 2011, S.355).

Die Sowjetunion verweigerte diesen Anspruch jedoch noch immer vehement und akzeptierte das keineswegs. Die EU wurde zumindest von diesem externen Akteur nicht anerkannt:

„The USSR refused to negotiate with the EC in multilateral fora and, when adhering to international conventions [...], it very carefully qualified adherence as not implying recognition of the community“ (Romano 2009, S.81).

Eine Einigung wurde erst einem Entgegenkommen Breschnews möglich. Neben Mitgliedsstaaten der ECE und solchen, die Konsultationsstatus besitzen, wurde im finalen Art. 14 der Konvention auch bestimmten Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration (REIOs) gestattet, beizutreten. Kompetenzen und Implementationsrechte wirken dabei als Eintrittsbarriere:

“The present Convention shall be open for signature [...], and by regional economic integration organizations, constituted by sovereign States members of the Economic Commission for Europe, which have competence in respect of the negotiation, conclusion and application of international agreements in matters covered by the present Convention” (Art. 14 CLRTAP).

Damit erreichten die EU-Staaten ihr Ziel. Die Formulierung ist zwar exakt auf die EU zugeschnitten, jedoch gleichzeitig bewusst offen gehalten. Sie erlaubte nun nicht mehr ausschließlich der Union, beizutreten, sondern ermöglichte prinzipiell allen Integrationsprojekten, einen solchen Schritt zu unternehmen. Erst dadurch konnten die Ostblockstaaten zur Mitwirkung bewegt werden, denn diese erhofften sich, dass in naher Zukunft ihre eigene supranationale Organisation, der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (COMECON), auch Mitglied von CLRTAP werden

würde (Hill/Smith 2011, S.355). COMECON erhielt jedoch nie die entsprechenden Kompetenzen. Dementsprechend ist die EU bis heute einziger Vertreter einer REIO im LRTAP-Regime geblieben.

Die Unterzeichnung der Konvention durch die EU erfolgte nicht im Rahmen des Treffens der hohen Regierungsvertreter. Dies war ein weiteres Zugeständnis an die Sowjetunion.

Auf Basis des Verhandlungsverlaufs können zwei Ergebnisse festgehalten werden.

Erstens: Die formelle Anerkennung der EU ist kein Indikator für eine de facto Anerkennung durch Dritte. Die EU-Mitgliedsstaaten setzten die Aufnahme der Union stattdessen mit Hilfe einer Exit-Drohung durch. Die strikte Verweigerungshaltung der Sowjetunion konnte damit überwunden werden, denn ein Scheitern der Verhandlungen war für die Supermächte letztlich zu riskant. Der Blockadehaltung der EU-Staaten musste nachgegeben werden, um den Ministergipfel zu sichern und mit substantiellen Entscheidungen auszustatten:

„The detente process in Europe provided the space in which the EC could begin to participate in large-scale attempts at environmental governance such as the 1979 Long Range Transboundary Air Pollution Convention“ (Vogler 2005, S.837).

Der Kompromiss lag darin, mit Hilfe des damals neuen REIO-Prinzips eine allgemeine Erlaubnis zum Beitritt für Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration zu schaffen, sowie die EU erst im Nachhinein unterzeichnen zu lassen.

Zweitens: Die EU-Staaten konnten damit die formelle Anerkennung der Union auf internationaler Ebene entscheidend vorantreiben, was damals ein wichtiges Ziel der EU-Kommission war, 1972 in Stockholm und bei der Verabschiedung der KSZE-Schlussakte jedoch noch nicht gelang

(Vogler 2005, S.837). Die Einführung des REIO-Prinzips war ein Durchbruch in diesem Projekt: Die formelle Anerkennung der EU als REIO kann aus dieser Sicht als ein „diplomatic breakthrough and a significant episode of détente in the Cold War“ betrachtet werden (Byrne 2015, S.57; vgl. auch Chossudovsky, S.93-98).

6.5. Ergebnis

Es kann ein deutlicher Zusammenhang zwischen EU-internen Ressourcen und der internationalen Anerkennung der Union in den Verhandlungen zur CLRTAP nachgewiesen werden. Intern verfügte die Gemeinschaft Ende der 70er Jahre zwar über umfangreiche Ressourcen im Bereich der Schwefelregulierung und grundlegende Autonomie gegenüber ihren Mitgliedern. Das betraf jedoch nicht solche Kompetenzen zur Regulierung der während der Verhandlungen im Fokus stehenden stationären Quellen - der Großkraftwerke. Die EU war aufgrund dessen kaum relevant für das zunächst angedachte Kooperationsprojekt.

Es waren die Mitgliedsstaaten der EU, welche alle zu Beginn zur Debatte stehenden Regelungen hätten implementieren können, nicht die Gemeinschaft. Die externe Rolle der Union war dementsprechend in den CLRTAP-Verhandlungen schwach ausgeprägt.

Die Verhandlungen zur Konvention lagen weitestgehend in den Händen der EU-Mitgliedstaaten und nicht in denen der Union. Der Grund findet sich in der mangelnden Ressourcenausstattung der Gemeinschaft: Den Mitgliedstaaten war es noch immer möglich, eigene Wege zu verfolgen und Externe hatten keinen Anreiz, die EU anzusprechen. Intern konnte keine Einigkeit hergestellt werden, extern konnte die selbstständige Implementation durch die Gemeinschaft nicht glaubhaft versichert werden. Somit konnte sich keine Relevanz für die Verhandlungen entwickeln - die EU war nicht als Kooperationspartner anerkannt.

Zwar ist die Entstehung des Konflikts um den formellen Beitritt der Union von Seiten der EU-Mitgliedstaaten durchaus auf Ressourcen zurückzuführen. Der Beitritt selbst kann jedoch nicht darauf zurückgeführt werden und ist daher kein Indikator für Anerkennung. Das wird an der vehementen - jedoch keinesfalls neuen - Verweigerungshaltung der UdSSR gegenüber der EU sehr deutlich. Stattdessen entfaltet der politische Hintergrund große Erklärungskraft. Die EU-Staaten drohten glaubwürdig mit einem Abbruch der Verhandlungen. Die Aufnahme war daher keine Anerkennung als Akteur, sondern Folge „politischen Hucklepacks“.

Abschließend und zum nächsten Kapitel überleitend ist zu bemerken, dass die formelle Anerkennung der Union im Nachgang Auswirkungen auf die EU-Ebene hatte, denn die Mitgliedsstaaten konnten sich nach Abschluss der Verhandlungen nun kaum mehr weigern, die Luftqualitätsrichtlinie zu verzögern: „The negotiation favored the adoption of the air-quality directive at the EC level in 1980“ (Huber/Liberatore 2001, S.297).

Kapitel 7: Die Anerkennung der EU in den LRTAP- Protokollverhandlungen

Mit dem Beitritt im Jahr 1979 wurde der EU von Seiten des Kooperationsprojekts LRTAP formell gestattet, an der Regimeentwicklung mitzuwirken. Inwiefern sie das praktisch nutzen konnte, ist Gegenstand dieses Kapitels.

Während die EU bei den Konventionsverhandlungen noch kein anerkannter Akteur war, hat sich das Bild heute komplett gewandelt: Die Union ist der entscheidende Verhandlungspartner für Dritte im LRTAP-Regime und hat die eigenen Mitgliedsstaaten de facto vollständig abgelöst. Die These ist - wie bisher - dass die Handlungsfähigkeit der EU in diesem Politikfeld zur Emanzipation als Verhandlungspartner führte.

Untersuchungsgegenstand sind die Protokollverhandlungen in der „working group on strategies“, dem Hauptverhandlungsgremium, zwischen 1980 und 1999. Der Untersuchungszeitraum schließt damit alle acht bis heute vereinbarten Protokolle des Regimes ein.

Zunächst werden die Kooperationsprojekte vorgestellt (7.1). Im zweiten Unterpunkt folgt dann die überblickshafte Identifikation der Handlungsfähigkeit der EU mit einem Fokus auf Primärrecht und Autonomie (7.2), ähnlich wie in Kapitel 5 und an die Synopse aus Kapitel 6 chronologisch anschließend. Die acht Protokolle bilden die Fälle dieses Kapitels (7.3.1. bis 7.3.8.). Zunächst werden die Ressourcen festgestellt, welche ein Akteur benötigt, um für das jeweilige Protokoll Relevanz entfalten zu können. Anschließend werden die Ressourcen der EU, nun auch inklusive dem einschlägigen Sekundärrecht, für das jeweilige Projekt aufbereitet und je eine Hypothese aufgestellt. Zuletzt folgt die Prüfung der Anerkennung. Die Union sollte in all denjenigen Verhandlungen Anerkennung erlangt haben, die durch ein internes Kooperationsregime inklusive Ressourcenausstattung, Autonomie und Implementationsmacht unterfüttert sind und in denen die Einbeziehung der EU für den Kooperationserfolg nötig ist oder einen Mehrwert bietet. Ein Ergebnisabschnitt beschließt das Kapitel und zugleich den empirischen Teil der vorliegenden Arbeit (7.4).

7.1. Die LRTAP-Protokolle

In der Konvention waren bereits nachfolgende Verhandlungen über emissionsregulierende Protokolle vorgesehen (Art. 3-5 CLRTAP). Mit dieser prozeduralen Komponente erreichten die nordischen Staaten eines ihrer beiden Ziele aus den Konventionsverhandlungen in eingeschränktem Maße.

Das noch 1979 eingerichtete Exekutivbüro des Regimes identifizierte als die beiden primären Handlungsfelder EMEP-Finanzierung und Schwefelreduktionen, welche später auch Thema der ersten beiden Protokolle des Regimes wurden. Bis heute wurden insgesamt acht Protokolle verabschiedet, Tabelle 5 gibt einen Überblick (vgl. Sands/Peel 2012, S.246-256 und Farrell/Jäger 2010, S.31).

Bereits anhand der folgenden Tabelle fällt auf, dass die EU viele, jedoch nicht alle Protokolle ratifizierte. Diese Varianz ist erklärungsbedürftig, insbesondere die fehlenden Ratifikationen des ersten Schwefel- und des VOC-Protokolls.

Tabelle 5: LRTAP-Protokolle

Jahr (In Kraft)	Abkommen (Ort)	Wesentlicher Inhalt	Ratifikation der EU
1984 (1988)	EMEP (Genf)	Finanzierung	1986
1985 (1987)	Schwefel I (Helsinki)	30% Reduktion bis 1993 (Basis 1980)	-
1988 (1991)	Stickoxide (Sofia)	Stabilisierung NOx- Emissionen (Basis 1987)	1993
1991 (1997)	Flüchtige organische Verbindungen (Genf)	30% Reduktion von VOCs, für einige Stabilisierung	-
1994 (1998)	Schwefel II (Oslo)	Individuelle Verpflichtungen (Basis „critical loads“)	1998
1998 (2003)	Schwermetalle (Aarhus)	Reduktion von Cadmium, Blei und Quecksilber unter die Werte von 1990	2001
1998 (2003)	Langlebige organische Schadstoffe (Aarhus)	Verbot der Produktion und Nutzung zahlreicher POPs oder zumindest deren Beschränkung	2004
1999 (2005)	Versauerung, Eutrophierung und bodennahes Ozon (Göteborg)	Individuelle Grenzwerte für Schwefel, NOx, VOCs und Ammonium	2003

Quelle: unece.org vom 19.9.2011, eigene Darstellung

Fünf Jahre nach Abschluss der Konventionsverhandlungen wurde zunächst im „EMEP“-Protokoll die Finanzierung des Forschungs- und Informationsdienstes „Co-operative programme for monitoring and evaluation of the long range transmission of air pollutants in Europe“ geregelt. Die OECD richtete dieses Programm nach der Veröffentlichung eines wegweisenden wissenschaftlichen Berichts 1977 zur Versauerung ein. EMEP führte zu Transparenz, aufgrund derer viele Staaten erkannten, dass sie nicht nur grenzüberschreitende Luftverschmutzung verursachten, sondern auch darunter litten. Im Protokoll wurden im Wesentlichen verbindliche Beitragszahlungen für die europäischen Staaten sowie für die EU vereinbart. Ausnahmen galten für die USA und Kanada.

In Helsinki wurden 1985 die ersten Schwefelreduktionen beschlossen. Bereits in den Verhandlungen zur Konvention zeigte sich, dass diese eine hohe Priorität hatten. Vorgesehen war in diesen Verhandlungen eine Reduktion der grenzüberschreitenden Schwefeldioxid-Ströme um 30 Prozent auf der Basis der Werte von 1980. Woher diese Emissionen stammen, ist für die Erfüllung des Protokolls zweitrangig. Obwohl die EU nie dieses Abkommen ratifizierte, könnte sie unter Umständen trotzdem Anerkennung in den Verhandlungen erreicht haben – in jedem Fall muss jedoch die Nichtmitgliedschaft erklärt werden.

Hauptinhalt des Sofia-Protokolls für Stickoxide (NO_x) war die Verpflichtung, die entsprechenden Emissionen bis 1994 auf dem Level von 1987 zu stabilisieren. Gleichzeitig wurden Regelungen zur Kontrolle von stationären und neuen mobilen Quellen eingeführt. Auch wurde ein Zeitplan für weitere Verhandlungen vorgesehen, dem zu folgen war, sobald der Vertrag in Kraft trat. Bleifreies Benzin sollte in allen Vertragsstaaten zeitnah eingeführt werden und weitreichende Forschungskooperationen sowie Informationsaustauschprozesse wurden etabliert.

1991 waren flüchtige organische Verbindungen („volatile organic compounds“ - VOCs) Gegenstand der internationalen Kooperation. Diese

Stoffe werden für Gesundheitsprobleme beim Menschen und bodennahes Ozon verantwortlich gemacht (Hester/Harrison 1995). Für die meisten Staaten bedeutete das Protokoll eine Reduzierung der Ausstöße um 30 Prozent bis 1999, teilweise auch eine Stabilisierung auf der Höhe der Werte von 1988. Hinzu kamen Regelungen für neue Quellen und die Förderung von Produkten, welche wenig VOCs enthielten. Das Abkommen wurde nie durch die EU ratifiziert, worauf eingegangen werden muss.

1994 wurde das zweite Schwefel-Protokoll beschlossen. Inhaltlich baute es auf dem Helsinki-Protokoll auf. Es wurden neue Obergrenzen für den Schwefeldioxid-Ausstoß eingeführt und Maßnahmen im Bereich Energieeffizienz und erneuerbare Energien propagiert. Wichtig war die Einführung des „critical-load“-Ansatzes, der wissenschaftlich unterfüttert individuelle Verpflichtungen für die einzelnen Staaten mit sich brachte. Ebenso waren nun umfangreiche Berichtspflichten vorgesehen und einige Anforderungen an Großfeuerungsanlagen.

Bestimmte Schwermetalle waren Gegenstand des Aarhus-Protokolls von 1998. Zeitgleich wurden auch langlebige Organika (POPs) reguliert. Für einige wurde die Produktion sofort verboten, für andere galt dies zu einem späteren Zeitpunkt, für eine weitere Gruppe wurden Reduktionsverpflichtungen eingeführt.

Das Göteborg-Protokoll befasste sich mit Schwefel, VOCs und NO_x sowie Ammonium (letzteres ist für Düngemittel von Bedeutung). Auch hier war der „critical-loads“-Ansatz wieder Ausgangsbasis für die Einführung von Obergrenzen für die vier Chemikalien. Neu waren Grenzwerte für stationäre und mobile Quellen sowie Standards für Treibstoffe.

Grundsätzlich benötigte die EU für die Erreichung von Anerkennung folglich neben Autonomie entsprechende Entscheidungsrechte im Umweltbereich. Insbesondere waren je nach Protokoll Kompetenzen zur Regulierung von Schwefel, Stickoxiden, VOCs, Schwermetallen, POPs und Ammonium nötig, welche auf die zu regulierenden Quellen angewendet

werden können. Hinzu kamen monetäre Ressourcen zur Finanzierung von EMEP. In jedem dieser Fälle konnte die Union gegebenenfalls auch durch wissenschaftliche Beiträge oder Informationen zu den Verhandlungen beitragen. Relevante Ressourcen sind daher unter Umständen auch supranationale Informationspflichten der EU-Mitgliedsstaaten und Datenbanken. In den Fallbetrachtungen wird dies wenn nötig präzisiert.

7.2. Die Handlungsfähigkeit der EU im Überblick

Für die Untersuchung der Rolle der EU ist eine Zusammenschau ihrer Ressourcenausstattung und ihrer Autonomie nötig. Diese leitet sich aus der bereits durchgeführten Synopse aus Kapitel 5 bis 1979 sowie den Veränderungen seit 1980 ab.

In diesem Abschnitt geht es vor allem um die Identifikation des Primärrechts und der Autonomie. Diese beiden Variablen definieren, inwieweit die Union neue Rechtsetzungen erlassen kann. Das einschlägige Sekundärrecht wird nur überblickshaft skizziert, denn eine vollständige Synopse über die Luftqualitäts-Rechtsetzungen der Union würde hier zu weit führen. Die jeweils relevanten Sekundärrechtsnormen, in welchen die konkreten Entscheidungsrechte für einzelne Chemikalien aufgeführt sind, werden stattdessen in den Fallbetrachtungen beschrieben.

Schon Anfang der 80er Jahre stellten sich die Mitgliedstaaten gegen den andauernden Souveränitätsverlust im Umweltbereich, der auf keiner expliziten primärrechtlichen Grundlage aufbaute, und klagten vor dem EuGH (vgl. Kapitel 6). Der Gerichtshof nahm sich in Folge dessen 1980 zum ersten Mal speziell der Umweltpolitik an (C-91 und 92/79, ECR 1980). Das Gericht bejahte die Legalität der damals üblichen Nutzung der Artikel 100 und 235 EWG-Vertrag und bestätigte damit gleichzeitig die Rechtmäßigkeit der bisherigen umweltpolitischen Aktivitäten. Durch den Gerichtsentscheid wird sichergestellt, dass die bereits implementierten

Normen sowie die angewendeten Verfahren, welche in Kapitel 6 dargestellt wurden, aus rechtlicher Sicht einwandfrei waren.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) erfolgte 1987 erstmals die institutionelle Verankerung der Umweltpolitik in den Verträgen. In den Artikeln 130r, s und t des damaligen EWG-Vertrags finden sich spezifische Ziele, Grundprinzipien und Richtlinien zur Entwicklung von Normen. Diese Bestimmungen bilden einen neuen Teil VII „Umwelt“, was den hohen Stellenwert der Umweltpolitik verdeutlicht. Haigh und Baldock bewerten die Änderungen wie folgt:

„In making formal what had previously been informal, [the treaties] greatly emboldened the Commission to venture into new areas such as freedom of information and eco-auditing that would have been extremely difficult to justify under Articles 100 or 235“ (1989, S.21.).

Die Verabschiedung der EEA bedeutete auch eine Steigerung der Autonomie der Union, jedoch nicht aufgrund der neuen Umweltartikel. Denn alle internen Umweltmaßnahmen nach Teil VII mussten mit Einstimmigkeit und nach Konsultation des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialrats beschlossen werden (Art. 130s EWGV nach EEA). Die EEA führte zwar auch die Möglichkeit für Mehrheitsentscheide im Umweltbereich ein. Allerdings mussten zunächst diejenigen Bereiche, in denen diese Entscheidungsregel gelten sollte, mit Einstimmigkeit definiert werden.

Häufig wurden LRTAP-relevante Normen daher weiterhin über die Binnenmarktartikel verabschiedet, denn für diese führte die EEA Mehrheitsentscheide ein und setzte sie im Gegensatz zu Art. 130s auch als Standardverfahren (Knill 2013, S.95). Ab 1989 erlaubte der Gerichtshof explizit diese Anwendung von Art. 100a EWG-Vertrag für solche Umweltmaßnahmen, welche die Industrie betreffen und der Herstellung eines gemeinsamen Marktes dienen (89/428/EWG i.V.m. Rechtssache 300/89).

Daneben wurde im Rahmen der Kooperationsprozedur die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt. Das steigerte die Autonomie der Union deutlich und sie nutzte diese Möglichkeiten auch ausgiebig. Eine Strategiefähigkeit der Union ist durch diesen Umweg absolut möglich.

Aus der EEA folgte jedoch keine exklusive Kompetenz für die EU in Umweltfragen. Noch während der Abschlusskonferenz zu EEA veröffentlichte der Rat ein Papier, das dies klarstellte (Ziegler 1996, S.203). Stattdessen läge noch immer eine Situation der „mixed competence“ vor. Das ist für die weitere Untersuchung wichtig: Sowohl die EU wie auch deren Mitgliedsstaaten waren formell weiterhin ermächtigt, den Umweltbereich zu regulieren.

1993 wurden mit dem Vertrag zur Europäischen Union, (EUV, auch bezeichnet als „Vertrag von Maastricht“) weitere institutionelle Grundlagen geschaffen. Insbesondere wurden die Entscheidungsverfahren im Ministerrat angepasst. Er beschließt nun umweltpolitische Maßnahmen nach Art. 175 [Art. 130 EWG-Vertrag (nach EEA)] grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit, wie dies zuvor schon für binnenmarktrelevante Maßnahmen gemäß Art. 95 [Art. 100 EWG-Vertrag (nach EEA)] der Fall war. Das gilt auch für das Luftreinhalterecht. Dadurch ergibt sich eine noch umfangreichere Strategiefähigkeit der EU, insbesondere in Verbindung mit dem anwachsenden Sekundärrecht und dem Initiativrecht der Kommission, welche noch über den Status nach der EEA hinausreicht.

Die Veränderungen durch den Maastrichter Vertrag bewirkten jedoch kaum Ressourcensteigerungen auf Ebene des Primärrechts: „[Der EUV] setzte die mit der EEA eingeleiteten Entwicklungen fort“ (Knill 2003, S.35). Dessen ungeachtet wirkte der EUV zumindest „zementierend“ auf die Ermächtigung der EU, in internationalen Umweltverhandlungen mitzuwirken und steigerte erneut die Autonomie.

Zusammenfassend war die Autonomie der Union bis zur EEA gering, jedoch aufgrund der Verfahren zumindest grundlegend ausgeprägt, denn

bis dahin war stets Einstimmigkeit von Nöten. Vor der EEA unterschied sich die Union in diesem Politikfeld nur in geringem Maße von einer Koalition von Staaten – eine funktionale Differenzierung der Entscheidungsprozesse lag nur eingeschränkt vor. Hier gelten die Ausführungen aus Kapitel 6 entsprechend. Die Verfolgung einer eigenen Strategie durch die Union war nach der EEA, und noch ausgeprägter seit dem Maastrichter Vertrag, aufgrund der Mehrheitsentscheidungen sehr viel einfacher möglich. Es wird interessant sein, ob sich dieser Unterschied auch auf internationaler Ebene widerspiegelt.

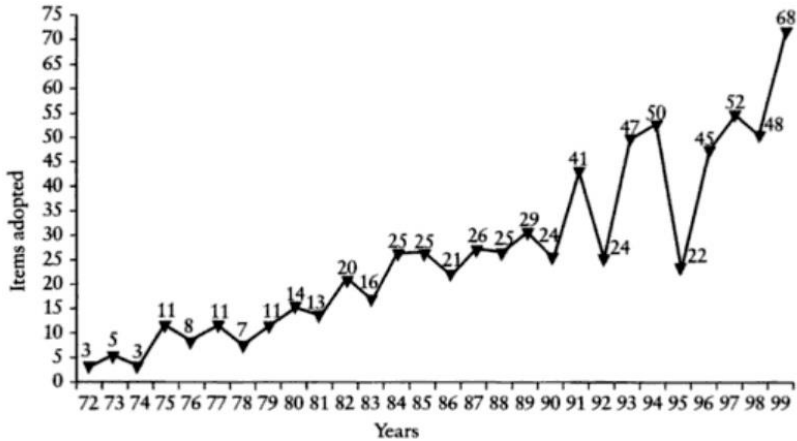
Das Primärrecht erlaubte der Kommission seit der EEA neue Rechtsetzungen in Bereichen, die nicht mehr den gemeinsamen Markt berührten. Doch auch nach der EEA und dem EUV blieb es bei der „geteilten Kompetenz“. Noch immer waren formell die Mitgliedsstaaten in der Lage, LRTAP-Protokolle zu implementieren. Diese residuale Handlungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten ist jedoch abhängig von dem Umstand, ob die Union bereits in einem Rechtsbereich tätig geworden ist. Dazu sei erneut auf die Doktrin der „implied powers“ verwiesen, welche sich Anfang der 70er Jahre aus der ERTA-Rechtsprechung ergab (siehe ausführlich 4.2.2.4. und auch 6.2.2.).

Nach der Errichtung einer eigenen Generaldirektion für Umwelt im Jahr 1981 und der anschließenden Orientierung von NGOs nach Brüssel wurde die EU im Umweltbereich im Vergleich zu früheren Jahren ungleich ambitionierter. Die Kommission erweiterte ihre Vorschläge auf Bereiche des Umweltschutzes, die kaum mehr mit dem gemeinsamen Markt zu tun hatten, wie beispielsweise Naturschutzgebiete, gentechnisch modifizierte Organismen oder Klimaschutz.

Grundsätzlich ist daher ein deutliches Ansteigen supranationaler Umweltgesetzgebung zwischen 1972 und 1999 zu beobachten (vgl. Abbildung 4). Auch was das Luftreinhalterecht betraf, bildete sich ein umfangreicher umweltpolitischer *aquis communautaire* anhand des Sekundärrechts heraus, was erwarten lässt, dass auch die Ressourcen der EU für

die LRTAP-Verhandlungen generell anstiegen. Hierzu sei auf die Fallbetrachtungen verwiesen.

Abbildung 4: Umweltgesetzgebung der EU 1972 bis 1999



Quelle: Wurzel 2006, S.65

Als Grundlage der Ressourcenfeststellung der LRTAP-relevanten Normen kann zum einen der Bericht der Generaldirektion für Umwelt aus dem Jahr 1993 herangezogen werden, der die Gesetzgebung im Bereich der Luftqualität von 1970 bis 1992 zusammenfasst. Zweitens ergänzen juristische Werke die Ausführungen (vgl. etwa Jans/von der Heide 2003, S.436-448; Epiney 2005, S.292-302; Klemmensen 2007, S.193-196). Drittens liefert das Handbuch der EU-Kommission zur Implementation der Luftqualitäts-Gesetzgebung eine recht vollständige Synopse der für diese Arbeit relevanten Normen bis Ende der 90er Jahre.

In den nun folgenden Fallbetrachtungen werden auf diesen Quellen aufbauend vor allem die folgenden Normen auf Ressourcen zu sichten sein:

Tabelle 6: Zusammenfassung der Ressourcenquellen für Luftqualität 1980-1999

Immissionsbezogen	Emissionsbezogen
<ul style="list-style-type: none"> • Luftreinhaltung (Schwefel) 80/779/EWG, überarbeitet mit 89/427/EWG • Informationsaustausch 82/459/EWG und 85/210/EWG (Blei; Änderung durch 87/416/EWG) • Blei in Luft 82/884/EWG • NO_x in Atmosphäre 85/203/EWG • CORINE 85/338/EWG • Luftqualität 96/62/EG • Versauerungsstrategie COM/97/88 (darauf aufbauend folgte die NEC-Richtlinie 2001/81/EG) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dieselmotoren 88/77/EWG • Großfeuerungsanlagen 88/609/EWG und zugehörige Rahmenrichtlinie 84/360/EWG • Müllverbrennungsanlagen 89/369/EWG, 89/429/EWG und 94/67/EG • Treibstoffe 93/12/EG (Änderung durch 99/32/EG) • Lagerung von Treibstoffen 94/63/EG • Mobile Maschinenemissionen 97/68/EG • Industrieprozesse 99/13/EG • Treibstoffe 98/70/EG • Integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung 96/61/EG

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von

<http://ec.europa.eu/environment/archives/air/pdf/air.pdf> und weiteren o.g. Quellen.

Diese Sekundärrechtsnormen lassen sich nach Epiney in immissions- und emissionsbezogene Ansätze gliedern (2005, S.292). Kennzeichen der ersten Variante ist die Bezugnahme auf Verschmutzung durch bestimmte Schadstoffe, ohne dass es auf eine spezifische Quelle ankommt. Die hier genannten Richtlinien „verfolgen eine parallele Konzeption [...] und weisen zudem eine weitgehend ähnliche Regelungsstruktur auf“ (Epiney 2005, S.293). Die zweite Gruppe der Normen behandelt Emittenten.

Wie bereits in Kapitel 6 für die Normen bis 1980 festgestellt wurde, lag ein früher Schwerpunkt der Gemeinschaft auf Vorschriften für Kraftfahrzeuge und Treibstoffe, seit 1980 bis Ende der 80er Jahre eher auf immissionsbezogenen Normen und seit Ende der 80er Jahre dominiert die Regulierung spezifischer Produkte.

7.3. Die Anerkennung der EU in den LRTAP-Protokollverhandlungen

In diesem Abschnitt werden insgesamt acht Fälle behandelt, deren Untersuchungen in gleicher Weise gegliedert sind: Zunächst werden aus dem Kooperationsinhalt die relevanten Ressourcen für eine Relevanz in den jeweiligen Verhandlungen abgeleitet. Zweitens erfolgt die Feststellung, über welche Ressourcen die EU verfügte. Dafür sind die eben beschriebenen Primärrechts- und Sekundärrechtsquellen bedeutsam. Es ergibt sich jeweils eine fallspezifische Hypothese, welche dann an der Empirie geprüft wird. Eine wichtige Quelle dafür sind die Primärdokumente des Hauptverhandlungsgremiums. Die darin verzeichneten EU-Beiträge können und müssen jedoch keine abschließende Aufzählung aller EU-Aktivitäten darstellen - nicht alle Äußerungen und Verhandlungsbeiträge werden nun einmal in solchen Dokumenten verzeichnet. Zumindest muss jeder Beitrag jedoch anhand der Theorie erklärbar sein. Im Zuge der Sammlung empirischen Materials wurde auch eine größere Anzahl Interviews mit Experten durchgeführt.

7.3.1. Das Protokoll zur Finanzierung von EMEP von 1984

Während der ersten Sitzung des Exekutivbüros 1983 wurde eine ad-hoc Gruppe eingerichtet, die ein Protokoll zur langfristigen Finanzierung von EMEP vorbereiten sollte (siehe ECE/EB.AIR/1 und EB.AIR/AC.1/4). Bislang unterstützte UNEP das Forschungsprogramm, welches durch ein Netzwerk von Wissenschaftlern umgesetzt wird. Die Gelder waren jedoch bis 1984 begrenzt (Gillespie 2006, S.113 und Kapitel 12). Ergänzend wurden lediglich freiwillige nationale Beiträge erhoben. Somit drohten finanzielle Engpässe des Projekts. Für die Ausarbeitung substantieller Reduktionsverpflichtungen war die Informationsfunktion von EMEP jedoch unabdingbar. Die damalige Bedeutung von EMEP war entsprechend hoch

(Wettestad 1996, S.89). Der angestrebte Kooperationsinhalt war eine dauerhafte und gesicherte Finanzierung des Programms.

Relevante Ressourcen sind monetäre Mittel, um EMEP zu finanzieren. Ein Akteur wird dann relevant für die EMEP-Verhandlungen, sofern er substantiell zur Finanzierung beitragen kann. Die Union würde aufbauend auf der Hypothese also dann Anerkennung erfahren, sofern sie eigene Mittel bereitstellen kann, welche die Beiträge der EU-Mitgliedsstaaten substantiell ergänzen.

Die EU verfügt nur dann über Finanzmittel, sofern die EU-Mitgliedsstaaten ihr selbige über das reguläre Haushaltsverfahren zuweisen. Bis 1983 war dies für EMEP noch nicht erfolgt. Allerdings sprach aus Ressourcensicht nichts gegen eine zukünftige Zuweisung von EU-Mitteln an EMEP mittels des regulären Haushaltsverfahrens. Dieses ist durch eine deutliche Autonomie gekennzeichnet, so waren bereits damals die Kommission (Initiativrecht) und das Parlament involviert. Falls die Union einen eigenen Beitrag zu EMEP leisten müsste, wäre dies also über differenzierte EU-Prozesse zu implementieren.

Relevanz ist davon abhängig, ob die EU-Mitgliedsstaaten im Unionshaushalt zusätzliche Mittel bereitstellen würden, die signifikant zum EMEP-Budget beitragen. Allerdings stellt sich die Frage, warum die EU-Mitgliedsstaaten einer solchen Zuweisung finanzieller Mittel zustimmen sollten, wenn sie doch zum damaligen Zeitpunkt auch ihre eigenen Anteile entsprechend eines EU-Anteils erhöhen konnten. Es war damals also nicht unbedingt nötig, die EU zu involvieren.

An dieser Stelle kommt noch ein zweites Argument zum Tragen: Das erste Budget von EMEP betrug nur rund 1 Mio. Euro/Jahr (Helm 1990, 254). Es ist nicht wahrscheinlich, dass die Union aufgrund der großen Zahl an potentiellen Beitragszahlern - EMEP deckte damals den gesamten europäischen Kontinent ab - zur Finanzierung überhaupt gebraucht wurde. Eine Relevanz der EU wird deshalb nicht vermutet.

Der Verhandlungsverlauf gibt Aufschluss über die tatsächliche Rolle der Union. Es lassen sich drei Indikatoren für eine Anerkennung identifizieren.

Erstens: Die EU-Kommission war in den Verhandlungen präsent und verfügte auch über ein formelles Mandat des Ministerrates vom 24. Mai 1984 (Ratsentscheidung 7024/84). Erklärungen hierfür finden sich in der Konvention und im Protokoll der ersten Sitzung des Exekutivbüros (ECE/EB.AIR/1). Im CLRTAP-Text war die Bedeutung von EMEP in Art. 9 a-i bereits deutlich hervorgehoben. Unterzeichner, wie die EU, akzeptierten mit dem Beitritt zur Konvention auch das konkret formulierte Vorhaben, EMEP auszubauen. Die Details wurden dann in der ersten Sitzung des Exekutivbüros definiert. Demnach sollten alle Konventionsmitglieder und -Unterzeichner Beiträge abführen (vgl. die Empfehlungen zur Aushandlung eines EMEP-Protokolls in EB.AIR/1/Anhang 2; siehe auch Levy 1993, S.89). Hier liegt also eine Pfadabhängigkeit vor: Die EU als Unterzeichner der Konvention sollte auch Beiträge für EMEP abführen. Entsprechend waren die späteren Artikel zum Protokollbeitritt auch für REIOs wie die EU geöffnet (vgl. Art. 8 EMEP-Protokoll). Es ist bedeutsam, dass die Aufnahme der Union in die Verhandlungen wohl aus diesen formalen Gründen erfolgte und daher direkt aus der formellen Anerkennung in den Konventionsverhandlungen resultiert.

Zweitens: Die EU trat in den Verhandlungen als ein geeinter Akteur auf - auch vertreten durch die Kommission. So bestätigte Frankreich für „die Staaten der EU“ die Verwendung eines UN-Verfahrens zur Aufteilung der Beiträge (EB.AIR/AC.1/4 Nr. 6). Weiterhin legten sich die EU-Mitgliedsstaaten in den Verhandlungen auf eine Obergrenze von 50 Prozent der Gesamtbeiträge für sich und die Gemeinschaft fest und begrenzten damit den eigenen Anteil bereits im Voraus (EB.AIR/AC.1/4 Nr. 7). Gering führt dazu an, dass die gewählte Formulierung der EU-Mitgliedsstaaten die Gemeinschaft als einen „integrierten Akteur“ aus der Summe ihrer Mitgliedsstaaten und der EU selbst hervorheben sollte (1994, S.140).

In den Verhandlungen wünschte die Gemeinschaft darauf aufbauend einen einzelnen aggregierten Wert für ihre Mitgliedstaaten und sich selbst und nicht nach Staaten aufgeschlüsselte Beitragshöhen (EB.AIR/AC.1/4 Nr. 7).

Die Sowjetunion verweigerte dies vehement, was angesichts der in Kapitel 6 dargestellten Position der UdSSR gegenüber der Europäischen Integration nicht weiter überrascht (vgl. Abschnitt 6.1.). Eine Anerkennung der Union lag zumindest seitens der Sowjetunion noch immer nicht vor. Der ursprüngliche Konflikt aus den Verhandlungen zur Konvention war damit wieder aufgebrochen.

Die Kontroverse wurde während der zweiten Sitzung der Verhandlungsgruppe ausgeräumt. Im Rahmen einer Kompromisslösung verzichtete die EU auf die Aggregation zugunsten einer Gruppierung ihrer Mitgliedstaaten im Anhang. Die Position der Union wurde hier das erste Mal durch die Kommission geäußert (EB.AIR/AC.1/4 Nr. 7). Sie signalisierte gleichzeitig eine mögliche Erhöhung des Beitrags der EU-Staaten und der Union selbst zu EMEP (ebd.). Wenig später im Jahr bedauerte sie in der anschließenden Sitzung des Exekutivbüros, dass Unannehmlichkeiten durch den Wunsch nach gemeinsamer Listung verursacht wurden (ECE/EB.AIR/4 Nr. 45). Beide Wortmeldungen standen also im Zusammenhang mit der seitens der EU geforderten Aggregation.

Drittens: Sowohl die EU, wie auch die Mitgliedsstaaten der EU implementierten das Protokoll. Der eigene Beitrag der Gemeinschaft wurde auf 3,3 Prozent festgelegt – das entspricht exakt dem durchschnittlichen Beitrag bei vorgesehenen 33 Beitragszahlern und in absoluten Zahlen rund 33.000 Euro (EMEP-Protokoll: Anhang). Die Implementation des Finanzierungsprotokolls erfolgte durch die Überweisung der Beiträge. Mit Beschluss des Rates 86/277/EWG, der sich auf Art. 235 EWGV stützte, wurden die Bestimmungen des Protokolls supranationales Recht. Der EU-Anteil wurde damit in den Haushalt aufgenommen.

Alle drei Beobachtungen sprechen für eine Anerkennung der Union, was aus theoretischer Sicht so nicht vermutet wurde. Allerdings muss jeder einzelne Indikator in seinem Gesamtzusammenhang betrachtet werden.

So erfolgte die Aufnahme in das Projekt „EMEP-Finanzierung“, die Unterzeichnung sowie die Implementation aus formalen Gründen sowie Pfadabhängigkeit und eher nicht aus dem potentiellen finanziellen Beitrag der Union. Die Aufnahme der Union in das Projekt kann damit vor allem auf die formelle Mitgliedschaft in CLRTAP - und damit auf politische Gegebenheiten - zurückgeführt werden, weniger auf den potentiellen Beitrag ihrer Ressourcen. Der finanzielle Beitrag der Union war mit 3,3 Prozent auch eher symbolisch - etwa im Unterschied zu den 15,7 Prozent, welche West-Deutschland zugewiesen waren. Die Summe von 33.000 Euro war keinesfalls essentiell für den Kooperationserfolg.

Diese rein formelle Erlaubnis zur Mitwirkung konnte die EU jedoch auch praktisch nutzen. Denn ab dem Zeitpunkt, ab dem feststand, dass auch die EU selbst Beiträge abführen sollte, war eine eigene Rolle in den Verhandlungen aufgrund des von Autonomie geprägten internen Implementationsprozesses unabdingbar. Die EU wurde folglich ein notwendigerweise anerkannter Akteur inklusive Beiträgen in den Verhandlungen, Unterzeichnung und Implementation. Sie wirkte substantiell an der Seite der Mitgliedsstaaten und vertrat diese auch im Bargaining-Prozess. Die sehr deutliche Ablehnung der Union durch die UdSSR und die daraus folgende Aufschlüsselung des EU-Beitrags nach Mitgliedsstaaten und EU selbst - an Stelle eines aggregierte Wertes für die gesamte Gemeinschaft - verdeutlichen jedoch eine noch immer fehlende Anerkennung der EU durch die Sowjetunion.

Aus dem Fall kann eine interessante Erkenntnis gewonnen werden. Es scheint, dass eine formelle Mitgliedschaft in einem Regime eine Mitwirkung in Folgeverhandlungen innerhalb des gleichen Regimes ermöglichen kann - auch wenn die Ressourcen eines Akteurs dies aus der Sicht Dritter nicht unbedingt erforderlich machen würden. Eine Mitgliedschaft

muss also offensichtlich nicht zu einer praktischen Anerkennung führen, sie kann sie jedoch unterstützen. Diese Tatsache ergänzt die bereits gewonnenen Erkenntnisse über die Bedeutung eines formellen Beitritts aus den FAO-Kapiteln: Hier waren formelle Beitritte mehrfach nur eine Folge der Anerkennung. In Kapitel 8 wird darauf zurückgekommen.

7.3.2. Das erste Schwefeldioxidprotokoll von 1985

Aufbauend auf den Konventionsverhandlungen brachten nordische Staaten während der ersten Sitzung des Exekutivbüros im Juni 1983 einen Entwurf für Schwefelregulierung ein (Albin 2001, S.63). Norwegen, Schweden, Finnland und Dänemark forderten eine 30-prozentige Reduktion der nationalen Emissionen bis 1993 (Kakebeeke et al. 2004, S.14). Basis sollte das Jahr 1980 sein (vgl. ECE/EB.AIR/1 Nr.15 sowie den Arbeitsplan im dortigen Anhang III). Relevante Ressourcen für eine Anerkennung sind folglich Implementationsrechte für eine solche Maßnahme.

Die EU hatte damals durchaus eine umfangreiche interne Schwefelgesetzgebung vorzuweisen. Wie in Kapitel 6 beschrieben, fehlte jedoch zumindest bis 1979 eine Regulierung der Kraftwerke, welche die zentralen Ursachen für die Versauerung durch Schwefeldioxid darstellten. Von 1980 bis zum Abschluss der Verhandlungen im Juli 1985 kamen einige weitere Normen hinzu, die an dieser Tatsache jedoch nichts Wesentliches änderten:

Nach den CLRTAP-Verhandlungen und der internationalen Einigung konnten die Mitgliedstaaten die supranationale Verabschiedung einer Luftreinhalterichtlinie nicht mehr länger hinauszögern (80/779/EWG). Die Norm legte Ganzjahres- und Wintergrenzwerte für Schwefeldioxid und Schwebstaub fest und trat 1980 in Kraft. Die Mitgliedstaaten sollten bis 1983 die an der WHO orientierten Grenzwerte einhalten und die

Richtwerte als Ziele verfolgen. Die Mittel dafür standen Ihnen weitestgehend frei.

Aus neu hinzugekommenen Monitoring-Aktivitäten ergab sich ein gewisses EU-eigenes Fachwissen. Beispielsweise wurde im Rahmen von 80/779/EWG ein fortlaufendes Berichtssystem etabliert, auch für Schwefel. Es sollte sicherstellen, dass die Kommission alle für die Evaluierungen der Richtlinie nötigen Daten erhält. Dazu sollten die Mitglieder Messstationen einrichten und Daten liefern.

Mit Richtlinie 84/360/EWG wurden erstmals Industrieanlagen - also stationäre Quellen - behandelt, darunter auch Kraftwerke (ebd., Anhang I). 84/360/EWG stellte jedoch nur eine Rahmenrichtlinie (Clarke 2012, S.4). Inhaltlich sollten die Mitgliedsstaaten etwa Genehmigungen für Anlagen einführen. Genaue Vorschriften, insbesondere Grenzwerte, waren nicht erfasst.

Daher fehlten der EU noch immer die entscheidenden Ressourcen zur Regulierung der Kraftwerke. Ausschlaggebend dafür war der Streit um die LCPD, einer Folgenorm von 84/360/EWG, welcher sich bis 1988 hinzog. Wie in Abschnitt 6.2.2. beschrieben, schlug die Kommission bereits im zweiten UAP eine Regulierung des Energiesektors bezüglich Schwefel vor (Amtsblatt C 115, Kapitel 3, Abs. 2, Nr. 6; S.10). 1983 wurde eine formelle Initiative hierzu gestartet (Wolf 2013, S.126). Bis 1988 konnten sich Deutschland und das stark bremsende Großbritannien allerdings nicht auf eine Norm einigen (Boehmer-Christiansen/Weidner 1995, S.XIII). Und auch kleinere EU-Mitglieder wollten ihre eigenen Wachstumsmöglichkeiten nicht durch die Regulierung der Großfeuerungsanlagen beschränken (Mowle 2004, S.64).

Da die Union zu dieser Zeit auf Einstimmigkeit angewiesen war um ihre Ressourcen einzusetzen, verhinderten die EU-Mitgliedsstaaten bis 1988 damit eine Ressourcenübertragung zur Regulierung der Kraftwerke. Hinzu kommt die nach außen hin deutlich sichtbare Unfähigkeit der EU,

etwaige Reduktionsverpflichtungen aufgrund der Blockadesituation zu implementieren. Gegenüber den Konventionsverhandlungen hatte sich also nicht viel an der Ressourcensituation geändert. Die Hypothese ist, dass dieser Mangel an Handlungsfähigkeit auch eine Anerkennung in den ersten Schwefelverhandlungen verhinderte, trotz des inzwischen verbesserten Fachwissens der EU über die Belastungen mit Schwefel.

Einschlägige Primärdokumente für die Prüfung der Anerkennung sind die Berichte des Exekutivbüros bis zu dessen dritter Sitzung 1985 (ECE/EB.AIR/1,4 und 7) sowie diejenigen der entsprechenden Arbeitsgruppe (siehe zur Einrichtung EB.AIR/R.7; die Berichte finden sich unter EB.AIR/WG.2/2, 4 und 6). Hinzu kommen Aussagen von direkt beteiligten Akteuren sowie Sekundärliteratur. Die Tatsache, dass die Union das Schwefelprotokoll von 1985 nicht ratifizierte (vgl. Tabelle 6, Abschnitt 7.1.), deutet auf eine fehlende Anerkennung in den Verhandlungen hin. Dieser Fall könnte die Hypothese also in negativer Hinsicht bestätigen.

In den Verhandlungen kann keine Äußerung der Gemeinschaft nachgewiesen werden, weder durch die EU-Delegation noch durch einen Mitgliedsstaat, der für die Gemeinschaft sprach. Dagegen werden die starke Verhandlungsrolle der einzelnen Mitgliedstaaten sowie deren unterschiedliche Positionen sehr deutlich. Hierzu sei auf die umfassenden Beschreibungen der Verhandlungen in der Sekundärliteratur verwiesen (vgl. etwa Gehring 1994, Levy 1993, S.93f, Albin 2001, S.64ff).

Westdeutschland, unter dem Eindruck der zunehmenden Umweltschäden in seinen Wäldern durch sauren Regen („Waldsterben“), favorisierte wie auch Dänemark verbindliche Reduktionsvorgaben von 30 Prozent (Kakebeeke et al. 2004, S.16). Andere EU-Staaten wollten zunächst ohne einen bestimmten Wert in die Verhandlungen eintreten. Auch hoher interner politischer Druck konnte keine Einigkeit herstellen: Obwohl Dänemark offiziell seine Unterstützung für den nordischen Vorschlag fallend ließ, verfolgte Deutschland explizit andere Ziele als die Gemeinschaft und unterstützte den nordischen Vorschlag ausdrücklich (Vgl.

ECE/EB.AIR/1). Da insbesondere Großbritannien streng gegen dieses Vorhaben war und das spätere Protokoll aus diesem Grund auch nicht unterzeichnete, hatte dies zur Folge, dass keine gemeinsame europäische Vorgehensweise resultieren konnte.

Später folgte eine Ankündigung von neun Staaten, unilateral eine 30-prozentige Reduktion von Schwefeldioxid durchzuführen (Gehring 1994, S.143). In der Gruppe befanden sich West-Deutschland, Dänemark und Österreich, jedoch nicht die EU-Kommission oder andere EU-Mitglieder (vgl. das damalige Delegationsmitglied Vygen 1983, S.35). Eine Aufzählung aller Äußerungen der Mitgliedsstaaten würde hier zu weit führen, ein ehemaliger CLRTAP-Sekretär stellt zu den Schwefelverhandlungen jedoch zusammenfassend fest: "In this process, sovereign States negotiated. The EU as such played no role" (persönliches Interview, vgl. dazu ebenfalls den Verhandlungsverlauf in Gehring 1994, S.141-156).

Anschaulich wird das Scheitern supranationaler Akteursbestrebungen auch an der fehlenden Unterzeichnung und Ratifizierung des Protokolls durch die Gemeinschaft. Die Implementierung lag völlig in den Händen der Mitgliedsstaaten. Die EU war damals nicht als Kooperationspartner anerkannt.

Die Ursachen dafür finden sich auf interner Ebene. In der Tat blockierte der langjährige Streit um die Großfeuerungsanlagen, in Verbindung mit unzureichender Autonomie um Einigkeit herzustellen, auch auf internationaler Ebene ein gemeinsames Auftreten der Union (Gehring 1994, S.142). Vor allem Großbritannien spielte hier eine wichtige Rolle:

„Due to a continuing split within the Community with regard to acid rain policies, with the UK, Ireland and Greece forming a reluctant „nucleus“, the EC did not sign the ensuing 1985 Sulphur Protocol“ (Wettestad 1999, S.105).

Liefferink bemerkt hierzu, dass die Kommission eine offizielle Mitgliedschaft im ersten Schwefelprotokoll stark forcierte, um die internationalen

Verpflichtungen als Stimulus für interne Maßnahmen zu nutzen (1996, S.166). Den Grund für die fehlende Beteiligung der Union sieht dieser Autor in der Blockadehaltung einzelner Mitgliedsstaaten. Hier ist ohne Zweifel vor allem Großbritannien gemeint:

„[Participation] was thwarted by Member States who did not want to commit themselves to a reduction of thirty per cent. [...]. The Commission's attempt to use the commitment to the ECE agreement to stimulate [internal] policy thus failed [...]“ (ebd.).

Mit der Blockade verhinderten einige Mitgliedsstaaten, etwa Großbritannien, die Positionierung der EU als Akteur in den Verhandlungen - sie weigerten sich, ihr eine Erlaubnis zur Mitwirkung zu erteilen um die hohen Reduktionsverpflichtungen für sich selbst zu verhindern. Aus dem gleichen Grund konnte das Protokoll nicht durch die Union ratifiziert werden.

Die Hypothese der fehlenden Anerkennung wird in diesem Fall deutlich bestätigt. Das erste Schwefelprotokoll stellt damit einen negativen Fall da: Ohne interne Handlungsfähigkeit konnte keine externe Anerkennung erfolgen.

7.3.3. Das Protokoll über Stickoxide von 1988

Nach Abschluss der Schwefelverhandlungen beschloss das Exekutivbüro während seiner dritten Sitzung die Einrichtung einer Arbeitsgruppe, welche ein NO_x-Protokoll vorbereiten sollte (ECE/ENV/7). Es ging dabei sowohl um mobile, wie auch um stationäre Quellen (ECE/EB.AIR/4 Nr. 101). Die Erfolgsaussichten waren aufgrund einer schlechten Informationslage und steigenden Emissionen jedoch schlechter als im Fall von Schwefel, wie Gehring bemerkt (1994, S.157).

Im Jahr 1988 wurde das Protokoll verabschiedet. NO_x-Emissionen sollten mit begrenzten Variationsmöglichkeiten auf der Basis von 1987 stabilisiert werden - ein deutlich weniger ambitionierter Ansatz als im Schwefelfall (Wettestad 1998, S.381). Relevante Ressourcen sind Rechte, die entsprechenden Quellen zu regulieren.

Die Implementationsrechte der EU für NO_x waren im Verhandlungszeitraum noch sehr gering, allerdings verfügte die Union zunehmend über Fachwissen über NO_x-Belastungen und Messprozesse. So wurde die Entscheidung 75/441/EWG über den Austausch von Informationen über Schwefeldioxid und Schwebstoffe mit der Entscheidung 82/459/EWG des Rates auch auf Stickoxide ausgeweitet. Epiney weist der Norm eine zentrale Funktion zu:

„Für das gesamte Luftreinhalterecht von Bedeutung ist die Entscheidung 82/459 [...]. Sie soll im Interesse der Schaffung der notwendigen tatsächlichen Grundlagen zur Verfolgung einer effektiven Umweltpolitik einen umfassenden Informationsaustausch der in den Mitgliedstaaten erhobenen Daten sicherstellen“ (Epiney 2005, S.292).

Mit der Rahmenrichtlinie 84/360/EWG, welche bereits in Abschnitt 7.3.2. beschrieben wurde, waren noch keine konkreten Reduktionsvorschriften für NO_x verbunden. Dies erfolgte erst mit den entsprechenden Folgenormen.

Richtlinie 85/203/EWG legte einen Grenzwert für die Stickstoffdioxid-Konzentration in der Atmosphäre fest. Die Mitgliedstaaten mussten geeignete Maßnahmen zur Einhaltung der Werte bis Juli 1987 ergreifen. Auch Messstationen und Berichtspflichten gehörten zur Norm. Die Umsetzung der Richtlinie, die Messung der Werte und die Wahl von Maßnahmen oblagen allerdings völlig den Mitgliedsstaaten. 85/203/EWG war eine Zielvorgabe, welche die EU-Staaten implementieren sollten, und nur ein erster Einstieg in die supranationale NO_x-Gesetzgebung.

Mit Entscheidung 85/338/EWG wurde das CORINE-Programm eingeführt. Dabei handelt es sich um ein Projekt, welches eine zentrale Datenerhebung und eine Angleichung der Messmethoden für europäische Umweltzustände anstrebt. Im Unterprojekt CORINAIR waren genau jene drei Chemikalien erfasst - NO_x, VOCs sowie Schwefelverbindungen – welche in den ersten drei LRTAP-Protokollen behandelt wurden. Ergebnis war ein EU-eigenes Informationssystem über grenzüberschreitende Verschmutzung. Aufgrund des CORINAIR-Programms verfügte die Kommission über ein gewisses exklusives Fachwissen über grenzüberschreitende NO_x-Belastungen.

Auf EU-Ebene galt zu dieser Zeit noch das Einstimmigkeitserfordernis im Rat, auch bei Anwendung der Binnenmarkt-Ermächtigungen. Eine Strategiefähigkeit der Union gegen die Positionen der Mitgliedsstaaten lag noch nicht vor. Deutlich wird das auch in diesem Fall am langen Konflikt um die LCPD, welcher von 1983 bis 1988 andauerte (siehe Abschnitt 7.3.2.) und die Handlungsfähigkeit der EU sichtbar untergrub.

Aus dieser Sicht machte es für LRTAP-Beteiligte nur wenig Sinn, die Union bezüglich der Reduktionen anzusprechen. Die fallspezifische Hypothese lautet daher wie im vorherigen Fall, dass die Union keine ausgeprägte Anerkennung in den Protokollverhandlungen erfahren haben sollte.

Aus empirischer Sicht dominierten die EU-Mitgliedsstaaten die Verhandlungen (vgl. Albin 2001, S.71-77; Levy 1993, S.94-98 und Gehring/Oberthür 2013, S.51f). Erneut war es Westdeutschland, das eine Vorreiterrolle einnahm. Während der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe forderte es ein hartes Mandat für die Arbeitsgruppe, später bot es an, als Führer bei der Lösung wissenschaftlicher Probleme zu wirken (EB.AIR/WG.3/2). Nachdem der „fact-finding“-Prozess angestoßen war, brachte es den ersten inhaltlichen Vorschlag ein, der eine 30-prozentige Reduktion bis 1995 für stationäre Quellen vorsah. Mobile Quellen sollten zumindest härteren Auflagen unterliegen (EB.AIR/WG.3/2 Nr.20).

Nach einer neunmonatigen Findungsphase waren die Staaten bereit, weitere inhaltliche Vorschläge zur Diskussion zu stellen. Wieder war es Westdeutschland, welches mehrere Gedanken einbrachte (EB.AIR/WG.3/R.12). Insbesondere die Entscheidung, welcher Ansatz für die Behandlung mobiler Quellen gewählt werden sollte, führte zu Diskussionen (siehe für die einzelnen Positionen EB.AIR/WG.3/4 Anhang VII).

Großbritannien und die USA präferierten in diesem Fall ein eher schwaches internationales Abkommen. (Gehring 1994, S.161). Die progressiven Staaten traten kaum koordiniert auf und östliche Staaten lehnten einen Ansatz auf Basis individueller Verpflichtungen aufgrund der wissenschaftlichen Unsicherheit damals noch ab (Albin 2001, S.78; siehe für eine Beschreibung von „critical loads“ den nächsten Fall). Dies alles erklärt in Kürze das eher schwache Ergebnis der Verhandlungen, welches jedoch zumindest einen ersten Schritt zur Kontrolle der NO_x-Emissionen darstellte.

In den zitierten Berichten der Arbeitsgruppe wird die Akteurseigenschaft der individuell agierenden Nationalstaaten sehr deutlich. Gleiches gilt im Gegenzug für die fehlende Anerkennung der Union als Akteur.

Die EU äußerte sich, zumindest nach den Berichten zu urteilen, nur in einem Fall: Sie trug mit Fachwissen über das CORINAIR-Programms zu den Verhandlungen bei. Es ist stark zu vermuten, dass diese Datensammlung für LRTAP angesichts der wissenschaftlichen Unsicherheit über Immissionen und Emissionen von NO_x relevant gewesen sein dürfte, was die Anerkennung der EU in dieser einen, speziellen Situation gut erklärt.

Die EU war ebenso kein Unterzeichner des Protokolls. Das bestätigt ebenfalls die fehlende Anerkennung als Kooperationspartner. Die Ratifikation erfolgte erst 1993, nach der Entstehung einer substantiellen Handlungsfähigkeit für Stickoxide. Nach dem Abschluss der LCPD 1988 führte die Union ein umfassendes Regime für NO_x-Reduktionen für stationäre

Quellen ein und zeigte zugleich, dass die Mitgliedsstaaten inzwischen einig über eine supranationale Implementation waren.

Insgesamt wird die Hypothese hier bestätigt. Als Erklärung kann eine ähnliche Argumentation wie im vorigen Protokoll formuliert werden: Die Positionsunterschiede der Mitgliedsstaaten, insbesondere zwischen Westdeutschland und Großbritannien, verhinderten ein gemeinsames Auftreten auf internationaler Ebene. Es bestand seitens der Mitgliedsstaaten auch kein einstimmiges Interesse, die EU mit den Verhandlungen zu beauftragen und mittels der EU Reduktionen durchzuführen – hierzu sei nochmals auf die LCPD-Diskussionen verwiesen (7.3.2.).

Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass die erfolgreiche interne Ressourcenübertragung durch die LCPD wohl eine externe Rolle in den Revisionsverhandlungen des Anhangs des Protokolls initiierte. 1990 brachte die EU einen Fachbericht zu den Auswirkungen des Sofia-Protokolls ein (EB.AIR/WG.5/6 Nr.42) und 1996 präsentierte die EU einen Überblick über EU-Projekte im NO_x-Bereich und äußerte ein Interesse an engerer Zusammenarbeit mit LRTAP EB.AIR/WG.5/34 Nr. 24). Das datiert jedoch auf die Zeit nach Abschluss des NO_x-Protokolls, passt jedoch zum theoretischen Ansatz.

7.3.4. Das Protokoll über flüchtige organische Verbindungen von 1991

Westdeutschland brachte bereits Mitte der 80er Jahre das VOC-Problem auf die Agenda des Regimes, obwohl diese eher für eine Schädigung des Ozonschutzes anstatt für sauren Regen verantwortlich gemacht wurden (Levy 1993, S.99). Zur Stoffgruppe der VOC gehören etwa Kohlenwasserstoffe, Alkohole und organische Säuren.

1988 begannen die Verhandlungen und 1991 wurde das VOC-Abkommen mit Vorschriften zur 30-prozentigen Reduzierung dieser Stoffe bis

1999 verabschiedet, unter anderem von der EU. Einigen Staaten wurde eine Stabilisierung von VOCs auf bestimmten Niveaus erlaubt (Gehring 2013, S.54). Neu waren auch Überwachungsinstrumente für die Implementation (Széll 1995, S.103). Erfasst wurden dabei mobile und stationäre Quellen. Das Protokoll wurde von mehreren Forschern als das erste Abkommen innerhalb von LRTAP beschrieben, welches über bereits bestehende nationale Regulierungsverpflichtungen hinausging (Levy 1995). Relevante Ressourcen sind auch in diesem Fall entsprechende Implementationsrechte.

Die Union verfügte über eine grundlegende Handlungsfähigkeit in diesem Feld. Wie im vorherigen Fall ausgeführt, erfasste das CORINE-Programm von 1985 auch VOCs. Die Union verfügte daher über eine gewisse Beitragsmöglichkeit aufgrund der Unsicherheit, welche Belastungswerte in welchen Regionen vorlagen.

Daneben existierte noch die Rahmenrichtlinie 84/360/EWG, welche Obergrenzen für bestimmte Schadstoffe in Industrieanlagen setzte. VOCs waren hier eingeschlossen. Solche Industrieanlagen galten in den Verhandlungen explizit als ein wesentlicher Verursacher der VOC-Emissionen und des daraus folgenden bodennahen Ozons:

„It turned out that emissions generally stemmed from three sources, namely ‚mobile sources‘, i.e. motor traffic, the use of solvents in industrial and household appliances, and major isolated sources such as oil and gas industries” (Gehring 1994, S.174)

Die EU war vor allem im Bereich der mobilen Quellen aktiv geworden. Hier ist etwa Richtlinie 88/77/EWG zu nennen, welche Kohlenwasserstoffe in Diesel-Fahrzeugen reguliert.

Die EU plante während der VOC-Verhandlungen eine weitere eigene Initiative gegen bodennahes Ozon (vgl. Amtsblatt 1991, C 269, S.73), welche auf das dritte Umweltaktionsprogramm von 1987 zurückgeht. Die Richtlinien 91/441/EWG und 91/542/EWG etablierten darauf aufbauend

VOC-Grenzwerte für Diesel-PKW und mit Richtlinie 92/72/EWG wurde ein Überwachungs- und Warnsystem für Ozon etabliert.

Im Gegensatz zu den beiden Protokollen zu Schwefel und Stickoxiden lag keine offensichtliche interne Blockadesituation der Handlungsfähigkeit vor. Die eigenen Mitgliedsstaaten konnte die EU allerdings wohl nicht vollständig ablösen. Da die Union nur im Bereich der mobilen Quellen tätig geworden war, verfügten die Mitgliedsstaaten aufgrund der Kompetenzsituation noch immer über entscheidende kooperationsrelevante Ressourcen. Eine grundlegende Anerkennung sollte aufgrund der bestehenden Ressourcen für mobile Quellen, der EU-eigenen Pläne und des Fachwissens jedoch resultieren.

Grundsätzlich nahmen Frankreich und Deutschland in den Verhandlungen eine Führungsrolle ein. Bis 1988 investierten beide Staaten stark in wissenschaftliche Erkenntnisse. Anschließend initiierten sie gemeinsam mit den Niederlanden und der Schweiz die Verhandlungen und lieferten auch einen ersten Entwurf für die wesentlichen Protokollbestimmungen (EB.AIR/WG.4/R.6). In den Primärquellen finden sich zahlreiche weitere Beispiele für die starke Rolle der Nationalstaaten, vor allem der EU-Mitglieder wie Deutschland, Österreich und Niederlande (vgl. EB.AIR/WG.4/4-12). Auch in der Sekundärliteratur wird deutlich, dass die EU-Mitgliedsstaaten die Verhandlungen zu keiner Zeit aus der Hand gaben und die wesentlichen Akteure darstellten, vor allem Frankreich lieferte in diesem Fall mehrmals konkrete Protokollentwürfe (Gehring 1994, S.173-181; Wettstad 2001a).

In den Verhandlungen können daneben vier Äußerungen der EU-Kommission festgestellt werden (Tabelle 8). Während die Gemeinschaft im ersten Fall vorläufige wissenschaftliche Ergebnisse bezüglich der derzeitigen Emissionen lieferte (auch hier war CORINAIR gefragt, vgl. EB.AIR/WG.4/2 Nr. 14), wurde im zweiten Fall über eigene Rechtsetzungsvorhaben mit VOC-Regulierungen und kommende Pläne infor-

miert, vor allem über eine auf 84/360/EWG aufbauende Richtlinie zu Industrieanlagen (EB.AIR/WG.4/4 Nr. 23). Es wurde dargestellt, dass eine interne Einigung auf die weitere Regulierung mobiler Quellen erreicht wurde. Auf diesen Rechtssetzungsprozess wurde in der kurzen Ressourcenübersicht zu Beginn dieses Abschnitts hingewiesen. Später im Jahr, im Rahmen der zweiten Sitzung, gab es einen weiteren Diskussionsbeitrag der Kommission über die Vor- und Nachteile einer Flat-Rate-Strategie und einer Sektor-für-Sektor-Strategie zur Emissionsreduzierung. Dabei handelte es sich um die beiden möglichen Vorgehensweisen zur VOC-Regulierung. Die Kommission favorisierte Letzteres und lieferte Vorschläge für das weitere Vorgehen (EB.AIR/WG.4/4 Nr. 31). Großbritannien und die USA unterstützten das. In der dritten Sitzung wurden erneut Ergebnisse des CORINAIR-Programms vorgetragen (EB.AIR/WG.4/6 Nr. 12). Die Union lieferte also auch hier wissenschaftlichen Input.

Tabelle 7: EU-Beiträge zu den VOC-Protokollverhandlungen

1	1989	Bericht über CORINAIR und wissenschaftliche Erkenntnisse	EB.AIR/WG.4/2 Nr. 14
2	1989	Bericht über eigene Aktivitäten VOCs betreffend	EB.AIR/WG.4/4 Nr. 23
3	1989	Diskussionsbeitrag über Vor- und Nachteile einer Flat-Rate-Strategie und einer Sektor-für-Sektor Strategie zur Emissionsreduzierung. Anschließend Positionsäußerung der Kommission für Letzteres und Vorschläge.	EB.AIR/WG.4/4 Nr. 31
4	1990	Ergebnisse des Corinair Programms	EB.AIR/WG.4/6 Nr. 12

Quellen: Siehe rechte Spalte. Eigene Zusammenstellung.

Das Abkommen wurde 1991 unterzeichnet, 1992 auch durch die EU. Im Nachgang der Verhandlungen initiierte die Union eine eigene Gesetzgebung zur Treibstoffspeicherung und -Verteilung (1994/63/EG). Clarke führt diese Richtlinie direkt auf das VOC-Protokoll zurück, was bedeutet, dass die Implementation zumindest in Teilen über die EU durchgeführt wurde (2012, S.6).

Bis heute hat die Gemeinschaft das VOC-Protokoll jedoch nicht offiziell ratifiziert. Die Hintergründe dafür sind nicht mit absoluter Sicherheit feststellbar. Ein Interview mit einem Experten der EU-Kommission für das LRTAP-Regime ergab folgendes Statement:

„No specific reasons have been identified for the EU/EC not ratifying the VOC protocol. It should be noted that the obligations under the 1991 VOC protocol were later largely covered by the 1999 Gothenburg Protocol“ (Interview vom 18.2.2016).

In der Tat wurde mit dem Abschluss des Göteborg-Protokolls (vgl. Abschnitt 7.3.8.) aufgrund der damit verbundenen strengeren Grenzwerte eine Ratifikation des VOC-Protokolls überflüssig. Dessen Verhandlungen begannen bereits im Jahr 1996. Nach Aussage der EU-Kommission ist eine Ratifikation auch nicht mehr geplant:

„There is no longer an added value for the EU in ratifying the VOC protocol and hence no plans for its ratification“ (Interview vom 18.2.2016).

Die Hypothese wird hier in positiver Weise bestätigt. Die EU war mit einem eigenen Organ beteiligt, lieferte substantielle inhaltliche Beiträge zu den Verhandlungen und implementierte das Protokoll. Die eigenen Mitgliedsstaaten wurden in ihrer Rolle der primären Verhandlungspartner für Dritte jedoch nicht abgelöst – das wäre durch die Ressourcen auch nicht zu rechtfertigen gewesen. Die Anerkennung der EU war zwar situativ, aus theoretischer Sicht können jedoch alle Beiträge direkt durch die Ressourcen gerechtfertigt werden. Vor allem die Erkenntnisse aus dem CORINAIR-Projekt entfalteten Relevanz. Jedoch entstand seitens der Verhandlungsteilnehmer offensichtlich auch zunehmend Interesse an bestehenden und kommenden supranationalen Normen zur VOC-Regelung.

7.3.5. Das zweite Schwefeldioxidprotokoll von 1994

Die Verhandlungen zu einer Überarbeitung des Schwefelprotokolls begannen Ende der 80er Jahre, da die Reduktionsverpflichtungen des ersten Protokolls 1993 ausliefen (ECE/EB.AIR/20, Nr. 20).

In diesem Fall ist ein präziser Blick auf die Kooperationsziele nötig, denn das Protokoll verfolgt eine doppelte Strategie zur Bekämpfung des Problems des Sauren Regens. Erstens: 1994 kam der lange vorbereitete „critical loads“-Ansatz zur Anwendung, was individuelle Reduktionsverpflichtungen für einzelne Regionen mit sich brachte. Im Rahmen der technischen Vorbereitung hierfür musste jeder Mitgliedsstaat Karten für kritische Belastungen liefern, etwa Schwefeldioxid betreffend. Diese Karten wurden dann mit den realen Belastungen verglichen, aufbauend auf wissenschaftlichen Modellen (insb. „RAINS“, vgl. Gehring 1994, S.182f). Die Mittel für diese Reduktionen standen den Beteiligten weitestgehend frei, es gab jedoch Empfehlungen. Die Beteiligten wurden etwa angeregt, Maßnahmen im Bereich Energieeffizienz und erneuerbare Energien zu treffen. Daneben wurden Technologietransfer und Berichtspflichten verstärkt (Széll 1995: 104f).

Zweitens: Neben dieser absoluten Reduktionsvorgabe wurden spezifische Quelle reguliert. Das betraf vor allem Großfeuerungsanlagen, etwa Kohlekraftwerke, und Gasöle (Art.2 Abs.5 des Protokolls). Neue stationäre Quellen mussten sofort, bestehende Quellen mit einiger Zeitverzögerung konkrete Grenzwerte erfüllen (ebd.).

In diesem Fall sind daher allgemeine Implementationsrechte relevante Ressourcen, welche es erlauben, die Schwefeldioxidemissionen in den Staatsgebieten zu reduzieren, etwa die Einführung erneuerbarer Energien oder von Energieeffizienzmaßnahmen. Eine besondere Relevanz aufgrund der Betonung im Protokoll nimmt dazu die Möglichkeit zur Regulierung von Verbrennungsanlagen ein.

Die EU konnte ihre eigene Handlungsfähigkeit auf dem Gebiet der Schwefelgesetzgebung bis Ende der 80er Jahre im Vergleich zum ersten Schwefelprotokoll genau in eben jenem Bereich der Regulierung von Großfeuerungs- und Verbrennungsanlagen deutlich ausbauen. Wesentliches Element war die Verabschiedung der LCPD im Jahr 1988, welche auf der Rahmenrichtlinie 84/360/EWG aufbaute (Wolf 2013, S.126f; Lambers 1991). Sie galt für Feuerungsanlagen zur Energieerzeugung und zielte auf eine Reduzierung der Schadstoff-Emissionen ab. Die zweite und dritte Richtlinie auf Basis von 84/360/EWG regulierten spezielle Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll (89/369/EWG und 89/429/EWG) und sind hier ebenfalls zu nennen. Sie regelten Genehmigung, Konzeption, Ausrüstung, Betriebsweise und Berichterstattung für alte und neue Anlagen. Auch hier wurden Grenzwerte für Schwefel festgelegt (ebenso für Schwermetalle und Säuren).

Ergänzend baute die Union ihre Gesetzgebung für mobile Quellen aus. Schwefel in Treibstoffen wurde im Jahr 1993 erneut Gegenstand supranationaler Gesetzgebung (vgl. IEEP 2014). Auf Basis von Art. 100 (Art. 95 nach Maastricht) wurde mit qualifizierter Mehrheit Richtlinie 93/12/EG erlassen, welche die frühere 75/716/EWG ersetzte und Richtlinie 87/219/EWG ergänzte. Für Treibstoffe wurde ein Schwefelgrenzwert festgelegt und Mitgliedsstaaten mussten die Einhaltung durch Stichproben überwachen. Die Richtlinie verfügte, dass die EU bis zum 1. Januar 1994 eine weitere Schwefelgesetzgebung starten solle. Selbiges führte dann zu Richtlinie 99/32/EG, welche die Grenzwerte weiter verschärfte.

Die Einigung auf die Industrienormen, welche die wesentlichen Quellen adressierten, bedeutet eine relevante Handlungsfähigkeit der Europäischen Union für die Schwefelverhandlungen. Für die Regulierung der Kraftwerke musste die EU wohl in jedem Fall eingebunden werden. Eine völlige Ablösung der EU-Mitgliedsstaaten in den Verhandlungen durch die Union ist jedoch nicht zu erwarten, denn das Protokoll überlässt die Wahl der Mittel weitestgehend den Beteiligten. Und besonders der Bereich der Energiepolitik oblag damals noch immer den Mitgliedsstaaten.

Das ergibt folgende fallspezifische Hypothese: Aufgrund der Regulierungskompetenzen für Kraftwerke, welche wesentliche Quellen für Schwefelemissionen darstellten, sollte die EU in den Verhandlungen anerkannt worden sein.

Die Verhandlungen verliefen grob in zwei Phasen (Albin 2001, S.84). Zunächst wurde das zugrundeliegende RAINS-Modell dahingehend diskutiert, inwieweit die Werte der „critical loads“-Karten generell erreicht werden sollten („gap closure“, ebd. S.85; „Zielhorizont“, Gehring/Oberthür 2010, S.56). Die zweite Phase war von konkretem Bargaining über die individuellen Werte gekennzeichnet.

Die Analyse der Primärquellen ergibt eine sehr starke Rolle der EU-Mitgliedsstaaten in den Verhandlungen. Die folgende Tabelle 8 ist eine nicht abschließende Sammlung von mitgliedsstaatlichen Verhandlungsbeiträgen zum zweiten Schwefelprotokoll aus den Protokollen. Es wird deutlich, dass die Mitgliedsstaaten die Verhandlungen für sich führten, nicht die EU.

Alle interviewten Experten bestätigen, dass die Mitgliedsstaaten der Union kaum gemeinsam auftraten - so verhandelte „each member state seperately“ (persönliches Interview mit einem ehemaligen Vorsitzenden des Exekutivbüros):

„Member states of the EC did not adopt a common position in the negotiations and the rifts between some member states during special EC policy coordination sessions were allegedly difficult to bridge“ (Wettestad 1999, S.105).

Tabelle 8: Beiträge der EU-Mitglieder in den Verhandlungen zu einem zweiten Schwefelprotokoll

Jahr	EU-Staaten	Beitrag	Quelle
1990	Großbritannien	Wissenschaftlicher Input sowie Entwürfe für grundsätzliche Verpflichtungen in einem neuen Schwefelprotokoll	EB.AIR/WG.5/8 Nr. 16, 39
1992	Großbritannien	GB verteilt eigenes Papier über die Bekämpfung diverser Chemikalien, das auf dem Critical Load Konzept basiert	EB.AIR/WG.5/14 Nr.12
1992	Deutschland, Österreich, Frankreich, Niederlande, Großbritannien	Verschiedene Vorschläge zu grundlegenden Pflichten in einem zweiten Schwefelprotokoll. Frankreich bringt einen eigenen Entwurf zu Compliance-Bestimmungen und Struktur des Protokolls ein.	EB.AIR/WG.5/16 Nr. 20
1993	Österreich, Deutschland, Frankreich, Niederlande	Entwürfe zu einzelnen Artikeln	EB.AIR/Wg.5/18 Nr. 10
1993	Frankreich	Positionsäußerung	EB.AIR/Wg.5/20
1993	Spanien	Weigerung, Emissionslimits zusätzlich zu critical-load-Verpflichtungen zu akzeptieren	EB.AIR/WG.5/22 Nr. 18
1993	Frankreich	Frankreich äußert sich zu Joint Implementation, inklusive produktiven Vorschlägen	EB.AIR/WG.5/22 Nr.20
1994	Spanien	Spanien zieht die Weigerung zurück	EB.AIR/WG.5/24 Nr.10
1994	Portugal	Vorschlag Portugals, die Grenze für Schwefelemmissionen auf 304 Kilotonnen festzulegen, wird angenommen	EB.AIR/WG.5/24

Quelle: Eigene Auswertung.

Auch die Analyse der Sekundärliteratur bestätigt diese Erkenntnis. Stets ist die Rede vom Verhandeln der Mitgliedsstaaten, besonders betont wird mehrfach die Rolle Deutschlands und Großbritanniens (vgl. zum Nachvollzug des Verhandlungsverlaufs Gehring 1994; Churchill et al. 1995; Gehring/Oberthür 2013).

Zwar war die Kommission mit Mandat des Rates an den Verhandlungen beteiligt (COM/94/177 final), sie nahm jedoch bildlich gesprochen nur

auf der „Rückbank“ Platz (Interview mit einem Wissenschaftler am II-ASA):

„Die Kommission war in den Verhandlungen zum zweiten Schwefelprotokoll nicht dominant, sie hat sich nicht „eingemischt“ und nahm „auf der Rückbank“ Platz. Eingebunden war sie bei technischen Fragen und bei der Übersetzung der LCP-Regelungen in internationales Recht.“

Anhand der Primärtexte kann dennoch ein geringer Anstieg der Anstieg der Union im Vergleich zu früheren Protokollverhandlungen beobachtet werden. Dabei sei jedoch nochmals darauf hingewiesen, dass Protokolle von Verhandlungen sicherlich keine vollständige Synopse von Beiträgen liefern können. In genau drei Situationen kann ein EU-Engagement nachgewiesen werden:

- Im Jahr 1991 präsentierte die Union die Ergebnisse eines internen Szenariovergleichs für Umweltbelastungen (EB.AIR/WG.5/10 Nr. 17).
- Zum anderen beteiligte sich die Union aktiv an den Verhandlungen zur Regulierung von Großfeuerungsanlagen. Sie brachte sehr konkrete Werte in die Diskussion ein und unterfütterte den Beitrag durch Fachwissen (EB.AIR/WG.5/22 Nr.16 und 17).
- Neben diesem substantiellen Beitrag stellte die Union später noch klar, dass die Summe der mitgliedsstaatlichen Verpflichtungen dem eigenen Beitrag entspricht und keine zusätzlichen Reduktionen durch die EU selbst erfolgen (EB.AIR/WG.5/24 Nr. 11).

Während der erste Beitrag als wissenschaftliches Fachwissen einzuordnen ist, handelt es sich beim zweiten Beitrag um konkretes Verhandeln. Dieser Beitrag in den Verhandlungen ist laut eines Experten (Interview; ehemaliger Vorsitzender des Exekutivbüros) darauf zurückzuführen, dass die EU sicherstellen wollte, dass keine weitergehenden Verpflichtungen, als mit der LCPD beschlossen, eingeführt wurden. Die dritte Äußerung ist wohl eher als prozedural-orientierte Erläuterung zu verstehen.

Das Protokoll wurde durch die EU unterzeichnet (COM/94/177 final) und am 24. April 1998 ratifiziert.

Insgesamt war die Union daher wohl in einem geringen und inhaltlichen begrenzten Maße als Akteur anerkannt. Bedeutsam ist die Verhandlung über die Grenzwerte für die Kraftwerke. Hier konnte die Kommission, gestützt auf die LCPD, eine Mitwirkung durchsetzen. Das entspricht der oben formulierten Hypothese. Die Verbindung zwischen Ressourcen und internationalem Auftreten wird hier sehr deutlich.

Es steht jedoch außer Frage, dass die Mitgliedsstaaten der Union die primären Akteure in den Verhandlungen im Vergleich zu Union selbst darstellten. Eine Ablösung der eigenen Mitgliedsstaaten bedingte die LCPD noch nicht, allerdings führte sie dazu, dass nun „erste Diskussionen über die zukünftige Rolle der EU“ in LRTAP stattfanden (Interview ehemaliger EB-Vorsitzender).

7.3.6. Das Protokoll über Schwermetalle von 1998

Das Schwermetall-Protokoll etabliert die Verpflichtung, die Werte von Cadmium, Quecksilber und Blei unter die Werte von 1990 zu senken. Quellen dieser Stoffe sind vor allem die Industrie (insb. Metall-Verhüttung), Kraftwerke, Müllverbrennung und der Verkehrsbereich. Auf Basis der bestmöglichen Technologie sollten stationäre Quellen ihre Emissionen reduzieren. Ebenso wurde bleihaltiges Benzin verboten und die Schwermetallverwendung in verschiedenen Produkten reguliert (Sands/Peel 2012, S.254; Louka 2006, S.380).

Die Union war in diesem Bereich bereits seit den 80er Jahren sehr aktiv und verfügte über umfassende Ressourcen. 1982 wurde der Bleigehalt in der Luft Gegenstand supranationaler Gesetzgebung (82/884/EWG, Ausnahmeregelungen für Deutschland aufgrund der Wiedervereinigung in

90/656/EWG). Die Mitgliedstaaten mussten dafür sorgen, dass bis 1987 ein Grenzwert eingehalten wird, Messstationen betrieben werden, sowie Bericht erstatten. Die Konstruktion entsprach im Wesentlichen der Luftreinhalterichtlinie von 1980. Etwa zeitgleich wurde der zulässige Bleigehalt in Benzin neu definiert (85/210/EWG), eine Revision erlaubte es den Mitgliedsstaaten wenig später, bleihaltiges Benzin zu verbieten (87/416/EWG). Zu nennen ist auch 94/67/EG, welche für Müllverbrennungsanlagen Betriebsrichtwerte und Emissions-Grenzwerte festlegt. Dabei wurden eine ganze Reihe von Chemikalien behandelt, etwa Schwermetalle oder Dioxine. Die Richtlinie für „integrated pollution prevention and control“ (96/61/EG) wurde verabschiedet, um die Mitgliedsstaaten auf Maßnahmen zur Emissionsreduzierung in einer ganzen Reihe von Industrieeinrichtungen zu verpflichten, darunter etwa Raffinerien, Kohlekraftwerke, Metallindustrien oder Chemiewerke. Die Unternehmen sollten hierfür die „beste verfügbare Technologie“ nutzen, wofür auch ein technologischer Informationsaustausch etabliert wurde. Auf Basis der Technologie in Verbindung mit dem Standort der Anlage wird dann über die Zulassung entschieden. Die Richtlinie erfasst auch Schwermetalle. Eine Abfrage bei eur-lex ergibt ergänzend mehrere hundert weitere Erwähnungen von Schwermetallen in EU-Gesetzgebung bis 1998. Eine Relevanz wird daher absolut vermutet.

Der Ministerrat der EU beauftragte die EU-Kommission mit den Verhandlungen des Schwermetall-Protokolls (vgl. Pressemitteilung der 2106ten Ratssitzung). Der Nachweis der tatsächlichen Rolle während der Gespräche fällt jedoch schwer. Denn die Primärquellen sind hier leider nur eingeschränkt hilfreich. In den Protokollen der „working group on strategies“ ist meist die unspezifische Rede von „several delegations“. Und in den Protokollen der ad-hoc Arbeitsgruppe für Schwermetalle finden sich keine Beitragshinweise einzelner Akteure. Entsprechend ist keine EU-Aussage identifizierbar, gleiches gilt jedoch auch im Wesentlichen für Aussagen von EU-Mitgliedsstaaten. Sekundärliteratur, welche den Verhandlungsverlauf präzise und anhand von Verhandlungsbeiträgen nachvollzieht, existiert nicht.

Eine Anerkennung kann jedoch anhand der nachgeordneten Implementation mit einiger Sicherheit identifiziert werden. Die Union unterzeichnete das Protokoll und ratifizierte es mit 2001/379/EG. Die Implementation erfolgte in umfassender Weise durch eine Vielzahl an Verordnungen und Richtlinien. Schwermetalle in der Luft werden mit 2004/107/EG erfasst. Industrieemissionen und die Verwendung der bestmöglichen Technologie regelt Richtlinie 2010/75/EU. Die Produktstandards aus Anhang 6 des Protokolls wurden durch 98/70/EG (Kraftstoffe) und Richtlinie 2006/66/EG (Batterien) umgesetzt. Anhang 7 des Protokolls zum Produktmanagement implementiert etwa die Entscheidung 1103/2010 (Kennzeichnungen) oder 2002/95/EG (Elektronikprodukte). Für mehrere weitere Beispiele sei auf das Memorandum der EU-Kommission zur Erweiterung des Schwermetall-Protokolls, 2014/0359 (NLE), S.2-3, verwiesen. Anhand dieser umfassenden Implementation und dem Mandat des Rates für die Verhandlungen kann mit einiger Sicherheit auf Anerkennung geschlossen werden, was die These bestätigen würde. Aufgrund der Quellenlage kann dies allerdings keine absolut sichere Erkenntnis darstellen.

7.3.7. Das Protokoll über persistente organische Schadstoffe von 1998

Das zweite Protokoll von Aarhus verbot die Produktion und Nutzung zahlreicher langlebiger organischer Schadstoffe, welche im entsprechenden Anhang aufgeführt waren („persistent organic pollutants“ – POPs; vgl. grundlegend sowie für den Verhandlungsverlauf etwa Bull 2003). Die Umsetzungskompetenz entsprechender Maßnahmen ist für eine Relevanz entscheidend.

Die Union hatte POPs bis 1998 in einigen Normen erfasst, darunter die eben genannte Richtlinie für die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (96/61/EG, Anhang 3). Auch in 79/117/EWG wurden POPs behandelt, Hintergrund war Pflanzenschutz.

Und 96/59/EG nannte Vorschriften für die Entsorgung von PCB und PCT. Eine Relevanz wird daher vermutet.

Bemerkenswert ist die zunächst starke Rolle der EU-Mitgliedsstaaten in der ersten Hälfte der Verhandlungen - ein Beitrag eines EU-Organs ist damals noch nicht erkennbar (EB.AIR/WG.5/40). Grundsätzlich war die Gesetzgebung in diesem Bereich eigentlich recht stark europarechtlich geprägt (Interview mit einem Mitarbeiter des Umweltbundesamtes) - und beispielsweise in der Sitzung im Juli 1997 (EB.AIR/WG.5/44) wurde darauf geachtet, dass angestrebte Bestimmungen des POP-Protokolls mit der relevanten EU-Richtlinie im Einklang stehen (ebd. Nr. 14). Teilweise wurden sogar Definitionen kopiert (Beispiel PCBs, ebd. Nr. 23). Das bedeutet, dass die EU-Normen durchaus für die Verhandlungen wichtig waren.

Eine Änderung der Praxis erfolgte dann im Oktober 1997: Die Kommission übernahm nun die Verhandlungen im POP-Bereich, denn sie konnte ab diesem Zeitpunkt auf ein Mandat des Rates zurückgreifen, dass sie ermächtigte, in Feldern ihrer Kompetenz die Verhandlung in Konsultation mit Repräsentanten der EU-Mitgliedsstaaten zu führen (EB.AIR/WG.5/48 Nr. 15). Das schlug sich auch empirisch nieder: In der gleichen Sitzung sind gleich mehrere Beiträge zu den Verhandlungen zu identifizieren (z.B. ebd., Nr. 17, Nr. 32, Nr. 36). Die EU avancierte damit klar zu einem anerkannten Akteur.

Besonders interessant ist ein offener Konflikt mit Deutschland, als es um einen Produktionsstop gewisser Stoffe ging. Hier meldete sich die Kommission, um darauf hinzuweisen, dass sie die Themen, welche Deutschland zur Sprache brachte, unter EU-Kompetenz sehe und ihre Position von den Äußerungen unberührt bliebe (ebd., Nr. 26) - hier wird die Zunahme der EU-Akteursqualität und Anerkennung, sowie eine Emanzipation gegenüber den eigenen Mitgliedsstaaten, sehr deutlich.

Nach Abschluss der wesentlichen Verhandlungen zu POPs drängte die Union noch auf eine schnelle Umsetzung des Protokolls (EB.AIR/WG.5/52 Nr. 22). Die EU unterzeichnete das Protokoll, die Ratifikation resultierte 2004. In der Entscheidung 2179/98/EG des Parlaments und des Rates wurde entsprechend der Protokollvorschriften das zeitnahe Verbot von POPs als eine primäre Maßnahme für die EU definiert. Die Implementation erfolgte auf EU-Ebene beispielsweise durch 2000/76/EG (Müllverbrennung). Die Hypothese wird hier deutlich bestätigt, sowohl Präsenz eines EU-Organs, Verhandlungsbeiträge und Implementation liegen vor.

7.3.8. Das Multi-Schadstoff-Protokoll von 1999

Das Göteborg-Protokoll befasste sich mit Schwefel, VOCs, NO_x sowie Ammonium und ersetzte damit zu großen Teilen die vorherigen Protokolle (Wettestad 2001b). Dafür wurde der „critical-loads“-Ansatz verwendet. Die Verhandlungen zu diesem wegweisenden Schritt in der Regimeentwicklung von LRTAP zogen sich über viele Jahre hin. Neu waren strengere Grenzwerte für stationäre und mobile Quellen sowie Standards für Treibstoffe. Als relevante Ressourcen gelten Implementationsrechte für diese Chemikalien und Quellen.

In diesem Fall verfügte die EU über eine umfassende Handlungsfähigkeit, welche hier nur angerissen werden kann. Für Dieselmotoren wurden bereits 1988, kurz nach dem NO_x-Protokoll, neue Grenzwerte eingeführt, unter anderem auch für Stickoxide (88/77/EWG, siehe den Fall VOC-Protokoll). 1994/63/EG zielt auf die Verhinderung von VOC-Emissionen bei Lagerung und Verteilung von Treibstoffen und setzte das VOC-Protokoll um. VOCs wurden erneut in Richtlinie 1999/13/EG zu Industrieprozessen behandelt (sog. SED - „solvent emissions directive“). Ziel war der phase-out einiger Lösungsmittel, etwa von Karzinogenen, vor allem bei Großverbrauchern, beispielsweise der Farbenindustrie.

Die Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie 96/62/EG hatte zum Ziel, die EU-Strategie für die nächsten Jahre festzulegen zu können:

„The Directive itself does not create any precise air quality objectives, but rather it sets out a framework and basic principles for ambient air quality monitoring and management. These are to be given effect once daughter Directives for specific pollutants have been adopted. At the same time as ambient standards are set, criteria are to be established for the assessment of air pollution“ (Wettestad/Farmer 2001, S.3).

Bei den betroffenen Chemikalien handelt es sich unter anderem um Schwefel- und Stickstoffdioxid, Feinstaub, Blei, Kohlenmonoxid, PAK oder Ozon.

1997 wurde die Versauerungsstrategie vorgestellt. Demnach sollte die Anzahl der Gebiete, welche nicht gegen Versauerung geschützt waren, bis 2010 um 50 Prozent reduziert werden. Hinzu kamen Regelungen für Ozon. Eingeschlossen in die Strategie war auch eine Verschärfung der Schwefel-Regulierung in Flüssigkraftstoffen und strengere Regeln für LCP. Die Azidifikationsstrategie stattete die EU mit einer umfassenden Ermächtigung aus, die auch im Göteborg-Protokoll relevanten Chemikalien zu regulieren:

“The Commission Acidification strategy paper from 1997 (COM 1997/88-1 final) is to a large extent the turning point for the Commission turning the attention to LRTAP more coherently” (persönliches Interview mit einem Kommissionsmitarbeiter).”

Zentral in der Strategie ist der Vorschlag einer „Nationalen Emissionsgrenzen-Richtlinie“ („national emission ceilings – NEC“), welche bis 1999 vorgestellt werden sollte. Allerdings verzögerte sich die Beschlussfassung bis 2001 aufgrund des Rücktritts der Santer-Kommission. Beide Normen standen in direkter Verbindung zu LRTAP-Verhandlungen:

„The process of developing the Acidification Strategy and NECs had clear links to ongoing negotiations within the UNECE Convention on Long-Range Air Pollution (CLRTAP) on a multi-pollutant and multi-effects protocol“ (Wettestad/Farmer 2001, S.4).

Die geplante – und intern zu großen Teilen fertig verhandelte - NEC-Richtlinie war in vielen Teilen fast schon deckungsgleich in Reichweite und Stärke der Regulierung:

“The NEC directive was developed in parallel to the CLRTAP Gothenburg Protocol, used the same effects-based approach, and the analysis used more or less the same input data, methodology and computer model (IIASA's RAINS-model). So this higher concern and awareness in the EU about air pollution, combined with the fact that the EU adopted a similar methodological approach as CLRTAP, lead to a gradually higher involvement from the EU (the Commission) in CLRTAP. You could see this starting around 1996, when the work to elaborate the EU Acidification Strategy started.“ (Interview mit einem Mitarbeiter des Swedish NGO Secretariat on Acid Rain)

97/68/EG ist die Abgasgesetzgebung für mobile Maschinen und Geräte der EU. Unter anderem wurden Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe und Stickoxide geregelt. Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Benzin änderte Richtlinie 93/12/EG zum Schwefelgehalt in Kraftstoffen. Sie legte fest, welche Eigenschaften Benzin, das in der EU verkauft wird, erfüllen muss. Ebenso wurden Verfahren zur Bestimmung der Treibhausgasemissionen festgelegt. Eine Anerkennung in den Verhandlungen wird aufgrund dieser umfassenden Ressourcen stark vermutet.

Grundsätzlich übte die Union in der Tat eine starke Rolle in den Verhandlungen aus. Eine Vielzahl von Beiträgen ist identifizierbar, Tabelle 9 gibt einen Überblick (vgl. auch Wettestad 1999, S.37).

Tabelle 9: EU-Beiträge in den Protokollverhandlungen von Göteborg

Jahr	Beitrag	Quelle
1996	EU informiert über eigene Maßnahmen	EB.AIR/WG. 5/34 Nr. 24
1996	EU informiert über eigene Maßnahmen	EB.AIR/WG. 5/38 Nr. 26
1997	EU informiert über Azidifikationsstrategie. Dort wird eine aktive Mitwirkung in den Verhandlungen zum Göteborg-Protokoll gefordert.	EB.AIR/WG. 5/42 Nr. 12
1998	Kommission informiert über IIASA-Modellierung, über aktuelle Rechtsetzungsprozesse (NEC) und lobt Koordination EU-LRTAP.	EB.AIR/WG. 5/54 Nr. 20
1998	Kommission äußert Position zur Wahl des Referenzszenarios.	EB.AIR/WG. 5/56 Nr.19
1998	Kommission weist auf eine Modellrechnung des IIASA hin, die auf anspruchsvolleren Reduktionen basiert. EU wird diese Ziele für Ozon verfolgen und würde diese gerne diskutieren.	EB.AIR/WG. 5/56 Nr. 22
1999	Hinweis bezüglich Sensitivitätsanalysen und Bitte, auch die Nutzenseite in solchen Tests zu beachten	EB.AIR/WG. 5/60 Nr. 9
1999	Hinweis auf die Verzögerung der NEC-Richtlinie	EB.AIR/WG. 5/60 Nr. 11
1999	Ein weiterer Finanzierungsmechanismus sei nicht sinnvoll, die bestehenden Einrichtungen sollten genutzt werden. Dort würden Diskussionen über Hilfen geführt.	EB.AIR/WG. 5/60 Nr. 25
1999	EU Kommission soll gemeinsam mit USA und Kanada einen neuen Vorschlag für PKW und Treibstoffe ausarbeiten. Grundlage soll unter anderem EU-Gesetzgebung sein.	EB.AIR/WG. 5/60 Nr. 37
1999	EU möchte, dass die vorgeschlagenen Grenzwerte im Lichte der Azidifikationsstrategie evaluiert werden, fordert den Kosten-Nutzen-Vergleich eines neuen Szenarios mit dem bisherigen Leitszenario G5/2 und erklärt sich bereit, eine Kostenübernahme zu prüfen.	EB.AIR/WG. 5/62 Nr. 13
1999	Repräsentant der EU verweigert Meinung zu einem Bann von Ammonium-Karbonat-Dünger, um zunächst den Nutzen zu prüfen. EU möchte außerdem spezielle Maßnahmen für kleinere Agrarbetriebe einbringen.	EB.AIR/WG. 5/62 Nr. 22
1999	Finnland bringt als EU Präsidentschaft einen neuen Vorschlag für einzelne Paragraphen ein und schlägt eine geänderte Berichtspflicht vor.	EB.AIR/WG. 5/64 Nr. 14
1999	Kommission akzeptiert die Zeitpläne der Anhänge, stellt aber klar, dass für etwaige EG-Beitrittskandidaten bestimmte Zeitpläne keine Auswirkungen auf Beitrittsverhandlungen haben	EB.AIR/WG. 5/64 Nr.23

Quelle: Siehe jeweils rechte Spalte. Eigene Darstellung.

Im Februar 1996 informierte die Kommission über alle wesentlichen EU-Gesetzgebungen für NO_x und weitere Chemikalien (EB.AIR/WG.5/34 Nr. 24). Gleiches galt für die Sitzungen im September 1996 (EB.AIR/WG.5/38 Nr. 26) und im April 1997 (EB.AIR/WG.5/42 Nr. 12). Von Seiten der EU und LRTAP wurde generell eine engere Kooperation angestrebt. Insbesondere sollten die verwendeten Daten und Methoden für LRTAP- und EU-Gesetzgebung konsistent sein. Das zeugt von Anerkennung.

Später forderte die Kommission explizit aufgrund der eigenen Versauerungsstrategie eine aktive Mitwirkung in den Verhandlungen (EB.AIR/WG.5/42 Nr. 12): "The [acidification] strategy called for active participation in and support to the negotiations on the protocol on nitrogen oxides and related substances."

1998 informierte die EU über Modellierungen und über EU-Prozesse und lobte die Koordination mit LRTAP (EB.AIR/WG.5/54 Nr. 22). Später verhandelte sie über das passende Referenzszenario für die Modellierung (EB.AIR/WG.5/56 Nr.19) und informierte über eigene Berechnungen und die interne Verfolgung sehr anspruchsvoller Grenzwerte (ebd., Nr. 22) – was durchaus Unmut bei Drittstaaten auslöste (ebd. Nr. 23).

Vor allem im Jahr 1999, wenige Monate vor der angedachten Verabschiedung des Protokolls, nahm das Engagement der EU nochmals deutlich zu. In der Frühjahrssitzung der Arbeitsgruppe brachte die Union eigene Sensitivitätsanalysen ein, informierte über die Verzögerung der eigenen NEC-Richtlinie, gab ein Statement zur Finanzierung ab und arbeitete einen gemeinsamen Vorschlag mit den USA und Kanada aus. (EB.AIR/WG.5/60 Nr. 9, 11, 25, 37).

In der Sommersitzung diskutierte die Union über ein weiteres Berechnungsszenario und verweist auf die eigene Azidifikationsstrategie. Ebenso verweigerte die EU ein Statement zu einem Produktionsstop von

Ammonium-Karbonat und forderte Ausnahmen für kleinere Agrarbetriebe (EB.AIR/WG.5/62 Nr. 13 und Nr. 22). In der Herbstsitzung brachte Finnland in seiner Rolle als Ratspräsidentschaft weitere neue Vorschläge ein und schlug eine geänderte Berichtspflicht vor. Ebenso akzeptierte die EU-Kommission die vorgesehenen Zeitpläne, unter der Bedingung von Ausnahmen bei Beitrittsverhandlungen.

Es ist bemerkenswert, wie stark die EU in diesem letzten verhandelten LRTAP-Protokoll wurde. Sie ist nun eindeutig anerkannter Akteur – und das gilt nicht mehr nur für einzelne Situationen. Sie war „erster unter den Gleichen“ (Interview mit Kommissionsmitarbeiter), was sich durch Wortergreifungen und anhand der Abstimmungsbeteiligung zeigte. Auch ein ranghoher Wissenschaftler des IIASA, welcher die LRTAP-Verhandlungen über viele Jahre begleitete, bestätigt im persönlichen Interview, dass die EU Ende der 90er Jahre „in den Vordergrund trat“. Die Implementation von Göteborg erfolgte im Wesentlichen durch die NEC-Richtlinie 2001/81/EG (de Lucia 2010, 2.4).

Das bedeutet jedoch nicht, dass die eigenen Mitgliedsstaaten völlig als Akteure abgelöst wurden, wie die Ausarbeitung von 1998 bis 1999 in Fn164 zeigt. Die Erklärung liegt offensichtlich darin, dass die Mitgliedsstaaten noch immer eigene Positionen verfolgten. Ein Kommissionsmitarbeiter führte im Interview diesbezüglich aus, dass die internen Koordinierungssitzungen aufgrund der Blockadehaltung Spaniens nicht immer erfolgreich waren. Weiterhin litt die Union, wie bereits erwähnt, unter einer Verzögerung der geplanten NEC-Richtlinie. Man sei deshalb „Göteborg hinterhergehetzt“ (Interview mit einem ehem. nationalen Experten für Ozonstrategie der Berliner Senatsverwaltung). Gemeinsame Positionen wurden dadurch erschwert und ermöglichten den Mitgliedsstaaten damit noch immer das „Ausscheren, wo es politisch opportun erschien“ (ebd.).

Abschließend stellt sich noch die Frage, warum die Kommission das Protokoll trotz der starken Rolle und der späteren Ratifikation nicht unterzeichnete. Chirila sieht die Ursachen in der Weigerung der Kommission, die aus ihrer Sicht nicht ausreichend ambitionierten Vorschriften im Protokoll zu unterstützen (2007, S.332, ebenso Selin/VanDeever 2003, S.36.). Dies bestätigen auch Lidskog und Sundqvist: "European Commission representatives did not want to signal that they accepted what they saw as weak emission-reduction targets" (2011, S.78).

Die Hypothese wird in diesem Fall insgesamt deutlich bestätigt. Es ist eine klare Verbindung zwischen der Anerkennung der EU als Akteur und den Ressourcen identifizierbar. Entscheidend waren die Versauerungsstrategie und die NEC-Richtlinie.

7.4. Ergebnis

In diesem Kapitel wurde anhand von acht Fällen nachgewiesen, dass die Anerkennung der EU in den LRTAP-Protokollverhandlungen insgesamt sehr deutlich auf die interne Handlungsfähigkeit der Union zurückzuführen ist. Negative Fallkonstellationen stützen die Hypothese.

Der Nachvollzug der Emanzipation der EU im LRTAP-Regime ist generell ein interessanter Fall. Wohingegen bei den Konventionsverhandlungen keine Anerkennung der EU vorlag, entwickelte sie sich über die Zeit zu einem immer bedeutenderen, aktiveren und anerkannteren Akteur, bis hin zur vollständigen Ablösung der eigenen Mitgliedsstaaten als Akteure im Regime. Diese Entwicklung wird mit dem theoretischen Ansatz nun präzise nachvollziehbar.

In den Verhandlungen zum EMEP-Protokoll scheint die Union vor allem deshalb mitgewirkt zu haben, da aufgrund ihrer Mitgliedschaft von ihr erwartet wurde, Zahlungen zu leisten. Ihr finanzieller Beitrag war mit 3,3

Prozent zwar gering, allerdings lieferte sie Bargaining-Beiträge, unterzeichnete und implementierte das Protokoll. Für eine Implementation durch die EU (Haushaltsgesetzgebung) war die Einbindung der Kommission unabdingbar.

Im ersten Schwefelprotokoll war die Union dagegen in keiner Weise anerkannt. Die Mitgliedsstaaten verhinderten dies aufgrund der Präferenzunterschiede bezüglich der Regulierung der Großkraftwerke. Ein ehemaliger CLRTAP-Sekretär bestätigt die Spaltung der Mitgliedsstaaten:

„Individual EU countries were active [...] but not in any coordinated way. The possible commonalities between, say, Italy, FRG and the United Kingdom were not very obvious in those days” (persönliches Interview).

Auch in den Verhandlungen zu Stickoxiden entsprach die Rolle der Union nicht derjenigen eines gleichwertigen Verhandlungspartners, welcher mit Dritten über Reduktionen für Schadstoffe verhandelte. Auch hier lag eine Blockade der supranationalen Ebene vor, im Wesentlichen aufgrund der Divergenzen bezüglich der Großfeuerungsanlagen. Auch die Verfahren konnte keine Einigkeit der sich unterschiedlich positionierenden Mitgliedsstaaten herstellen. Dadurch fiel es den EU-Mitgliedsstaaten leicht, eine EU-Anerkennung zu verhindern. Allerdings konnte die Union die Verhandlungen in sehr geringem Maße durch ihr exklusiv verfügbares Wissen unterstützen, welches etwa aus supranationalen Monitoring-Aktivitäten (CORINAIR) oder EU-Prozessen folgte. Die EU konnte in dieser Hinsicht wohl von der bis dato vorhandenen Unklarheit über die Auswirkungen, Quellen und Verbreitung der Luftverschmutzung profitieren, eine Anerkennung als relevanter Akteur ist ihr allein deshalb jedoch nicht zuzugestehen.

Für das VOC-Protokoll verfügte die Union dagegen über relevante Ressourcen. Industrieanlagen waren seit 1985 supranational reglementiert, mobile Quellen umfassend. Ebenso konnte mit CORINAIR ein wichtiger Beitrag zu den Verhandlungen geliefert werden. Die Anerkennung in den

Gesprächen entsprach in jeder Situation exakt der internen EU-Handlungsfähigkeit. Auch wesentliche Teile der Implementation übernahm die Union.

In den Verhandlungen zum zweiten Schwefelprotokoll konnte die EU von einer Einigung auf die LCPD profitieren. Sie wurde zu einem anerkannten Akteur, jedoch nur in einem grundlegenden, geringen Maße. Zwar beteiligte sich bei den Verhandlungen - gestützt auf die LCPD -, und unterzeichnete und implementierte das Protokoll. Im Vergleich zu den EU-Mitgliedsstaaten nahm sie jedoch eine untergeordnete Rolle ein.

Die umfangreiche Gesetzgebung in den 90er Jahren – hervorzuheben sind die Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie, die Versauerungsstrategie und die NEC-Richtlinie – ging einher mit einer graduellen Veränderung der Rolle der Union im LRTAP-Regime. Ein Mitarbeiter des “Air Pollution and Climate Secretariat” fasst diese Entwicklung in einem persönlichen Interview treffend zusammen:

“The second half of the 90s saw many new pieces of EU air quality related legislation being adopted (new air quality framework directive (1996) and limit values (1999 and onwards), strengthened large combustion plants emission limit values (2001), strengthened sulphur-in-fuels standards (1999), stricter vehicle emission standards, etc, as well as the EU Acidification Strategy (1997) which led to the adoption of the National Emission Ceilings (NEC) Directive (2001)).”

Die EU wandelte sich mit der Zeit immer mehr zu einem Akteur, der auch Abweichler zu Implementationen zwingen konnte. Wichtige Schritte dafür waren die EEA und der EUV. Die Mitgliedsstaaten hatten es dadurch immer schwerer, eigene Standpunkte durchzusetzen.

Wohingegen beim Protokoll über Schwermetalle nur anhand des Verhandlungsmandates und der nachgeordneten Implementation auf Aner-

kennung geschlossen werden kann, bestätigen die Analysen der Primärquellen des POP-Protokolls und der vielen Anerkennungssituationen in den Verhandlungen von Göteborg die klare Verbindung zwischen Anerkennung der EU und ihren Ressourcen in deutlicher Art und Weise.

Für die eindrucksvolle Ausweitung der Anerkennung ab Ende der 90er Jahre, welche beim Göteborg-Protokoll sehr deutlich wird, war die Zusammenarbeit und Koordination der beiden Institutionen EU und LRTAP sehr förderlich. Beide verwendeten etwa den gleichen methodischen Ansatz für ihre Reduktionsbestrebungen (insb. das RAINS-Modell von IIASA):

“In the late 1990s CLRTAP and EU developed a kind of symbiotic relationship which stimulated the establishment of increasingly ambitious obligations, thus further reducing emissions” (persönliches Interview mit einem ehemaligen CLRTAP-Sekretär).

Die immer umfangreichere EU-Gesetzgebung schränkte den verbliebenen Handlungsspielraum der Mitgliedsstaaten zunehmend ein. Über die Jahre machte es für Staaten wie die USA immer mehr Sinn, nicht mehr mit der Summe der Mitgliedsstaaten der EU den kleinsten gemeinsamen Nenner zu suchen, sondern sich direkt an die EU zu wenden – auch wenn die Mitgliedsstaaten im LRTAP-Regime noch immer mit am Tisch saßen und in der Theorie sogar über Implementationsmacht verfügten („mixed agreements“). Da mit der Zeit immer mehr Bereiche auf EU-Ebene reguliert wurden und damit dem Einfluss der Mitgliedsstaaten entzogen wurden, nahm deren Handlungsfähigkeit jedoch immer mehr ab.

Folge waren jedoch zunehmende Konflikte zwischen Union und EU-Mitgliedern und unterschiedliche Positionsäußerungen. Schon damals war zu vermuten, dass dieses gleichzeitige - und mitunter eben konfligierende Auftreten - von supranationaler Organisation und Mitgliedsstaaten früher oder später zu Problemen führen würde. Der Ablösungsprozess der eigenen Mitgliedsstaaten wurde mit der “Clean Air for Europe“-Initiative dann nochmals beschleunigt und geriet nach der NEC-Richtlinie in einen

“Automatismus” (Zitat eines Vertreters des Umweltbundesamtes) – die Kommission war nun mehr und mehr gezwungen, sich international zu engagieren. Doch erst ab etwa 2009 kann von einer vollständigen Ablösung der EU-Mitgliedsstaaten durch die Union ausgegangen werden.

Heute beharrt die EU - auch aufgrund des Lissabon-Vertrages - auf die alleinige Führerschaft, und lässt mitunter sogar Beamte von Mitgliedsstaaten aus den LRTAP-Beratungen entfernen (Beispiel Niederlande, Interview mit Mitarbeiter des Umweltbundesamtes). Sie hat den Machtkampf mit ihren Mitgliedern - welche nun den “Platz auf der Rückbank” von der EU übernommen haben – letztendlich doch gewonnen.

Kapitel 8: Fazit

In dieser Arbeit wurden insgesamt 24 internationale Kooperationsprojekte aus zwei Fallgruppen auf eine Anerkennung der Europäischen Union als Kooperationspartner untersucht. Zur Erklärung der jeweiligen Ausprägung der abhängigen Variablen „Anerkennung“ war es zunächst nötig, einen eigenen Ansatz zu entwickeln.

Denn etablierte Herangehensweisen der politikwissenschaftlichen Forschung vermeiden meist eine Trennung zwischen dem Handeln der Mitgliedsstaaten und der EU. Es bleibt weitestgehend unklar, wann eine Handlung der Union zuzuschreiben ist und wann ihren Mitgliedern. Aus diesem Grund wird die Anerkennung der Union oftmals nicht in die bisherigen Ansätze integriert. Insbesondere eine Positionierung als abhängige Variable ist dort bislang nicht erfolgt.

Die Basis für den hier verwendeten theoretischen Rahmen bildet Coleman's korporativer Akteur (1979, 1991a/b), ergänzt durch Präzisierungen zur Autonomie der EU. Es wurde herausgearbeitet, dass die abhän-

gige Variable direkt von der Relevanz der Union für ein Kooperationsprojekt abhängt. Relevanz ist ein für Maß den Beitrag, den ein Akteur leisten kann, um zum Kooperationsziel beizutragen. Sie entwickelt sich dann unter der Voraussetzung von Autonomie, wenn Ressourcen substantiell zum Kooperationsprojekt beitragen können.

In den vier empirischen Kapiteln konnten alle Situationen von Anerkennung durch die Nutzung von Primär- und Sekundärliteratur sowie einer Reihe von Experteninterviews erklärt werden. Es bleiben keine offenen Fragen. Der Ansatz hat sich daher bewährt.

Die Analyse der FAO umfasste mehrere ihrer Subregime in zwei Politikfeldern sowie ergänzend die Anerkennung in der Entwicklungshilfe und der FAO selbst. Dadurch konnten zum einen Zeitpunkt und Hintergrund der Anerkennung der EU in der Mutterorganisation, zum anderen die Varianz der Anerkennung in ebenjenen Subregimen erklärt werden.

Im Bereich Fischerei (Kapitel 4) kann folgendes festgehalten werden: Erstens konnte die EU mit der Vollendung des internen Fischereiregimes durch VO 170/83 eine ausgeprägte interne und externe Handlungskapazität erlangen. Zweitens verursachte diese Ressourcenaneignung eine Schieflage im Vergleich zum internationalen Auftreten der Gemeinschaft in diesem Politikfeld, was Konflikte auslöste. In der Mittelmeer-Konvention wurde darauf schon Mitte der 80er Jahre reagiert. Der im Zuge des atlantischen Thunfischschutzes auftretende Konflikt Ende der 80er Jahre hatte dann auch direkte Auswirkungen auf die FAO-Hauptorganisation und initiierte den dortigen Beitrittsprozess. Mehrere weitere Fälle bestätigen ebenfalls die Hypothese, auch in negativer Hinsicht.

In Kapitel 5 wurde deutlich, dass die interne Handlungsfähigkeit der EU für fast alle regional relevanten Beispiele der internationalen Agrarkooperation im Rahmen der FAO-Subregime, bis auf die Reis- und Pappelfälle, relevant ist. Der Grad der Anerkennung der EU in diesen Fällen entspricht dann auch empirisch stets dieser Relevanz. Besonders deutlich

entfaltet die EU Anerkennung, sobald Handelsressourcen für ein Kooperationsprojekt wichtig werden. Das wurde anhand des Codex Alimentarius, des Saatgut-Vertrags und der Pflanzenschutzkonvention bestätigt. Negative Fälle unterstützen diese Argumentation.

Auch im Bereich der Entwicklungshilfepolitik der FAO ist die EU als Akteur anerkannt. In der Praxis findet eine enge Zusammenarbeit zwischen den Institutionen statt, außerdem ist die EU wichtigster Beitragszahler. Da die Union über durchaus substantielle Ressourcen in diesem Bereich verfügt und über diese auch in großem Maße autonom verfügen kann, verwundert dieses Ergebnis nicht. Es ließen sich auch Hinweise finden, dass die formelle Anerkennung in der FAO-Hauptorganisation die EU zu mehr finanzieller Beteiligung ermuntern sollte. Somit stellt die Entwicklungshilfepolitik eine zweite Erklärung für den formellen Beitritt der Union zur FAO dar.

Während die Union in den frühen Jahren in LRTAP oftmals ein stiller Beisitzer war, fungiert Sie heute als primärer Ansprechpartnern für die Drittstaaten anstelle ihrer Mitgliedsstaaten. Auch in den Zwischenjahren gab es Situationen, in denen die EU als eigenständiger und anerkannter Akteur agieren konnte, und Situationen, in denen sie dies nicht tat. Der Ansatz konnte diese Veränderung insgesamt gut erklären und auch Einzelsituationen erfassbar machen.

Im Fall der Konventionsverhandlungen konnte in Kapitel 6 ein deutlicher Zusammenhang zwischen internem Kooperationsregime und externem Auftreten der EU nachgewiesen werden. Intern verfügte die Gemeinschaft Ende der 70er Jahre noch kaum über relevante Ressourcen und Autonomie gegenüber ihren Mitgliedern. Es waren die Mitgliedsstaaten der EU, welche alle zur Debatte stehenden Regelungen implementieren konnten. Dies gilt insbesondere für die Regulierung der stationären Quellen, welche zu Beginn der Verhandlungen den wesentlichen Kooperationsinhalt darstellten, denn die EU-Staaten blockierten noch bis 1988 jede supranationale Aktivität in diesem Bereich. Die externe Rolle der Union

war dementsprechend in den CLRTAP-Verhandlungen schwach ausgeprägt. Der formelle Beitritt kann nicht vollständig auf Ressourcen zurückgeführt werden und ist daher kein Indikator für Anerkennung. Stattdessen entfaltet der politische Hintergrund große Erklärungskraft, denn die EU wurde erst aufgrund einer Exit-Drohung der EU-Mitglieder in das für die Entspannungspolitik zwischen Ost und West bedeutsame Projekt formell integriert.

Im siebten Kapitel zu den LRTAP-Protokollverhandlungen wurden acht Protokolle auf eine Anerkennung der EU überprüft. In jedem Fall ließ sich das Engagement auf Ressourcen zurückführen. Dabei fiel auf, dass die EU sich über die Jahre im Regime stark veränderte: Wohingegen bei den Konventionsverhandlungen keine Anerkennung der EU vorlag, entwickelte sie sich über die Zeit zu einem immer bedeutenderen, aktiveren und häufiger anerkannten Akteur, bis hin zur vollständigen Ablösung der eigenen Mitgliedsstaaten. Der Beginn dieses Wandels ist auf Mitte der 90er Jahre zu datieren, ursächlich war mit hoher Wahrscheinlichkeit das stark angestiegene Sekundärrecht, insbesondere die Richtlinien für Großfeuerungsanlagen, Luftqualität und nationale Emissionshöchstmengen sowie die Versauerungsstrategie. Die Handlungsfähigkeit der EU-Mitgliedsstaaten wurde dadurch stark reduziert. Einzelne frühere Anerkennungen der EU im Regime sind vor allem auf das CORINAIR-Projekt zurückzuführen.

Im Rahmen einer Nebenhypothese wurde in dieser Arbeit die Bedeutung einer formellen Anerkennung untersucht. Es stellte sich die Frage, wie selbige mit praktischer Anerkennung zusammenhängt. Dabei wurde in mehreren Fällen deutlich, dass formelle Anerkennung keine Voraussetzung für eine aktive Rolle in einem Kooperationsprojekt ist. Vielmehr scheint das Gegenteil der Fall zu sein: Wird die EU aufgrund von Relevanz anerkannt, kann dies als Anstoß für die Aufnahme formeller Beitrittsverhandlungen wirken, wie es etwa am Beispiel der FAO-Hauptorganisation gezeigt wurde. Ein Beitritt erfolgt allerdings selbst dann nicht zwingend: In mehreren Fällen wirkte die Union auf informeller Basis in

gleichwertiger Weise in Kooperationsprojekten mit, beispielsweise in der Mittelmeerkonvention oder der EuFMD. Einen Sonderfall stellt das EMEP-Protokoll dar: Hier wurde die EU mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgrund ihrer Konventionsmitgliedschaft in die Verhandlungen aufgenommen, nicht aufgrund von Ressourcen. In den Verhandlungen resultierte dann jedoch aus der Notwendigkeit, die Implementation über EU-Prozesse durchzuführen eine Anerkennung als Kooperationspartner. Für Projekte einer regimineinternen Weiterentwicklung, etwa Protokolle, kann eine formelle Anerkennung im Grundregime daher möglicherweise als Zutrittsberechtigung für Folgeverhandlungen wirken und praktische Anerkennung unterstützen.

Es bietet sich an dieser Stelle an, die erreichten Ergebnisse erneut im Lichte der bisherigen Forschungen zu betrachten und auf diese Weise die Arbeit wieder mit einem Blick auf die Theorie zu beschließen.

Eine Vielzahl der Ansätze im Bereich der *actorness*-Forschung basiert auf „Checklisten“, welche besagen, wann die EU als eigenständiger Akteur gewertet werden kann. Die Forschungsrichtung hat auf dieser Basis viel zur Feststellung der Rolle der EU in internationalen Kooperationsregimen beigetragen - die Ansätze sind jedoch nicht gut geeignet, wenn die Ursachen einer bestimmten Reaktion Dritter auf die EU analysiert werden sollen. Außerdem bleibt meist unklar, wie die einzelnen Elemente der Konzepte zusammenhängen und wann es die EU ist, die handelt - und nicht ihre Mitgliedsstaaten.

Etablierte Ansätze aus der *actorness*-Forschung sollten auf Basis der hier erreichten Ergebnisse die Zusammenhänge der einzelnen dort verwendeten Variablen überdenken. Es spricht viel dafür, dass die oft in Stellung gebrachten Elemente „Ermächtigung“ und „Autonomie“ nicht gleichwertig neben praktischer Anerkennung stehen, sondern ursächlich für diese sind.

Die systemtheoretisch-inspirierte Präzisierung der Variable „Autonomie“ hat sich bewährt. Durch die Betrachtung von Verfahren, funktionaler Differenzierung und Pfadabhängigkeiten wird klar, auf welche Weise die Union Autonomie gegenüber ihren Mitgliedsstaaten gewinnen kann.

Und Formelle Mitgliedschaft ist generell keine Voraussetzung für einen erstmaligen Eintritt der EU in ein Regime und hat daher möglicherweise nicht diejenige Bedeutung für das Zugestehen von Akteursqualität, welche ihr oftmals zugeschrieben wird. Sie ist stattdessen meist Folge einer Anerkennung, nicht Voraussetzung.

Der in dieser Arbeit entstandene Ansatz sollte in anderen Fällen genutzt und damit weiter auf die Probe gestellt werden. Das kann prinzipiell auf zwei Arten geschehen:

Entweder, der geneigte Forscher widmet sich neuen Kooperationsregimen und analysiert die EU-Beteiligung mit der hier propagierten Perspektive. Es sollte dabei nicht nur die Frage gestellt werden, ob die EU ein „Akteur“ ist – sondern vielmehr, warum sie in einer spezifischen Situation als Akteur anerkannt wurde - gegebenenfalls anstelle ihrer Mitgliedsstaaten. Interessant wären dabei vor allem Kooperationsprojekte aus neuen Politikbereichen mit mehreren Unterfällen, anhand derer eine Entwicklung der EU nachvollzogen werden kann, um die Rahmenbedingungen möglichst konstant zu halten. Außerdem könnten ad-hoc-Verhandlungen, etwa zur Wirtschaftskooperation mit anderen Staaten herangezogen werden um den Ansatz auch daran zu prüfen.

Zweitens ist der Ansatz auf theoretischer Ebene nicht EU-spezifisch konzipiert. Er basiert auf einem soziologischen Konzept, dass gegebenenfalls auch auf andere Institutionen angewendet werden könnte – was Coleman ja auch selbst tat. Zunächst ist da natürlich an andere REIOs zu denken. Zumindest aus theoretischer Sicht spricht jedoch wenig gegen eine Anwendung auf alle Arten von Organisationen.

Literaturverzeichnis

- Abbott, K. W. / Snidal, D. (1998): Why States Act Through Formal International Organizations. *Journal of Conflict Resolution* 42(1), S.3-32.
- Albin, C. (2001): Justice and Fairness in International Negotiation. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arató, K. / Kaniok, P. (2009): Euroscepticism and European Integration. Zagreb: CPI/OSRC.
- Barnett, M. / Finnemore, M. (1999): The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization* 53, S.699-732.
- Barnett, M. / Finnemore, M. (2004): Rules for the World. International Organizations in Global Politics. Ithaca, NY.
- Bazerkoska, J. (2013): The political and legal aspects of the European Community's, European Union's membership in international organizations. Skopje: Institute for Strategic Research and Education.
- Berg, A. (1999): Implementing and Enforcing European Fisheries Law. The Implementation and the Enforcement of the Common Fisheries Policy in the Netherlands and in the United Kingdom. The Hague: Kluwer.
- Berki, R. N. (1971): On Marxian Thought and the Problem of International Relations. *World Politics* 24, S.80-105.
- Bini Smaghi, L. (2006): Powerless Europe: Why is the Euro Area Still a Political Dwarf? *International Finance* 9(2), S.261-279.

Böckenförde, M. (2004): Grüne Gentechnik und Welthandel - Das Biosafety-Protokoll und seine Auswirkungen auf das Regime der WTO. Berlin: Springer.

Boehmer-Christiansen S. / Skea J. (1987): The Development of the Acid Rain Issue in West Germany and the UK. Arbeitspapier, präsentiert bei ENER Meeting. Brüssel.

Boehmer-Christiansen, S. / Weidner, H. (1995): The regulation of vehicle emissions in Britain and Germany: The catalytic conversion. London: Pinter.

Boest, R. (1984): Die Agrarmärkte im Recht der EWG. Baden-Baden: Nomos.

Booß, Dierk (1991): Fischereipolitik. In: Groebe, H./Boeck, H./Thiesing, J./Ehlermann, C.D. (1991): Kommentar zum EWG-Vertrag. 4. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Bourgoignie, T. / Trubek, D. (1987): Consumer Law, Common Markets and Federalism in Europe and the United States. *Revue internationale de droit comparé* 39(2), S.506-507.

Boyd, J. M. (1966): Cyprus: Episode in Peace-keeping. *International Organisation* 20(1), S.1-18.

Bretherton, C. / Vogler, J. (2006): The European Union as a Global Actor. Zweite Edition. London: Routledge.

Brimblecombe, P. / Hara, H. / Houle, D. / Novak, M. (2007): Acid Rain - Deposition to Recovery. New York: Springer.

Brunnée, J. (2002): *COPing with Consent: Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements*. Leiden Journal of International Law 15, S.1-52.

Bull, K. (2003): *Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution on Persistent Organic Pollutants: The 1998 Agreement for the UNECE Region*. In: Fiedler, H.: *Persistent Organic Pollutants*. Berlin/Heidelberg/New York: Springer. S.1-11.

Byrne, A. (2015): *The 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution: Assessing its Effectiveness as a Multilateral Environmental Regime after 35 Years*. Transnational Environmental Law 4(1). S.37-67.

Chasek, P.S. (2001): *Earth Negotiations: Analyzing Thirty Years of Environmental Diplomacy*. Tokyo: UNU Press.

Chirila, E. (2006): *Chemicals as Intentional and Accidental Global Environmental Threats*. Dordrecht: Springer.

Churchill, R. / Kütting, G. / Warren L. (1995): *The 1994 UN ECE Sulphur Protocol*. Journal of Environmental Law 7(2), S. 169–197.

Churchill, R. / Owen, D. (2010): *The EC Common Fisheries Policy*. Oxford: Oxford University Press.

Churchill, R. / Ulfstein, G. (2000): *Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law*. American Journal of International Law 94, S.623–659.

Clarke, A.G. (2012): Industrial Air Pollution Monitoring. Springer: Dordrecht.

Chossudovsky, Evgeny M. (1988): "East-West" Diplomacy for Environment in the United Nations. The High-level Meeting within the Framework of the ECE on the Protection of the Environment. New York: United Nations Institute for Training and Research.

Coleman, J. S. (1979): Macht und Gesellschaftsstruktur. Tübingen: UTB / Mohr-Siebeck.

Coleman, J. S. (1991a): Grundlagen der Sozialtheorie. Band 1. München: Oldenbourg.

Coleman, J. S. (1991b): Grundlagen der Sozialtheorie. Band 2. München: Oldenbourg.

Craig, P.P. / de Búrca, G. (2008): EU Law: Text, Cases and Materials. Oxford: Oxford University Press.

Delreux, T. (2016): The EU as International Environmental Negotiator. London: Routledge.

De Lucia, C. (2010): Environmental Policies for Air Pollution and Climate Change in the New Europe. London: Routledge.

De Pinho, A. T. (1993): L'admission de la Communauté économique européenne comme membre de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne 370, S.656-673.

Dinan, D. (2014): Origins and Evolution of the European Union. Oxford: Oxford University Press.

Dingwerth K. / Kerwer D. / Nölke A. (2009): Die Organisierte Welt: Internationale Beziehungen und Organisationsforschung. Baden-Baden: Nomos.

Easton, D. (1990): The Analysis of Political Structure. London: Routledge.

Emerson, M. / Balfour, R. / Corthaut, T. / Wouters, J. / Kaczyński, P. M. / Renard, T. (2011): Upgrading the EU's Role as Global Actor: Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy. Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS).

Epiney, A. (2005): Umweltrecht in der Europäischen Union. Primärrechtliche Grundlagen – Gemeinschaftliches Sekundärrecht. Köln/Berlin/München: Carl Heymanns Verlag.

FAO (2002): Review Of FAO/EC Agricultural Development Projects 2001-2002. <http://www.fao.org/docrep/006/AD356E/ad356e00.htm#Contents> vom 27.2.2015.

Farrell, A. / Jäger, J. (2010): Assessments of Regional and Global Environmental Risks: Designing Processes for the Effective Use of Science in Decisionmaking. Washington: Resources for the Future.

Fearon, J.D. (1998): Bargaining, Enforcement, and International Cooperation. International Organization 52(2), S.269-305.

Ferdowsi, M.A. (1999): Die Entwicklungspolitik der europäischen Union. München: Forschungsstelle Dritte Welt am Geschwister-Scholl-Institut der Universität München

Flick, U. (2007): Qualitative Sozialforschung : Eine Einführung. Reinbek: Rowohlt.

Frid, R. (1993): The European Economic Community. A Member of a Specialized Agency of the United Nations. *European Journal of International Law* 4(1), S.239-255.

Frid, R. (1995): The Relations between the EC and International Organizations: Legal Theory and Practice. The Hague: Kluwer.

Gehring, T. (1994): Dynamic International Regimes. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Gehring, T. (1997): Das Internationale Regime über Weiträumige Grenzüberschreitende Luftverschmutzung. In: Gehring, T. / Oberthür, S. (Hg.): Internationale Umweltregime. S.45-62. Opladen: Leske + Budrich.

Gehring, T. (2002): Die Europäische Union als komplexe Internationale Organisation: Wie durch Kommunikation und Entscheidung Soziale Ordnung entsteht. Baden-Baden: Nomos.

Gehring T. (2009): Internationale Organisationen als Organisationen: Was die Organisationsforschung von der Systemtheorie lernen kann. In: Dingwerth K. / Kerwer D. / Nölke A.: Die Organisierte Welt: Internationale Beziehungen und Organisationsforschung. Baden-Baden: Nomos. S.59-94.

Gehring T. / Plocher I. (2009): Making an Administrative Trustee Agent Accountable: Reason-based Decision-making within the Kyoto Protocol's Clean Development Mechanism. *International Studies Quarterly* 53(3), S.667-690.

Gehring, T. (2010): Organizations as Corporate Actors in the International System. Conceptualizing the EU as a Corporate Actor in International Negotiations and Regimes. Arbeitspapier für Sektion "Re-discovering International Organizations" der siebten "International Relations Conference", Stockholm, 9-11. September 2010.

Gehring, T. / Oberthür, S. / Mühleck, M. (2013): European Union Actorness in International Institutions: Why the EU is recognized as an Actor in some International Institutions, but not in others. *Journal of Common Market Studies* 51(5), S.849–865.

George, A.L. (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

Gillespie, A. (2006): *Climate Change, Ozone Depletion and Air Pollution: Legal Commentaries within the Context of Science and Policy*. Leiden: Brill.

Grant, W. / Feehan, J. (2007): *Environmental Politics*. In Hay, C. / Menon, A.: *European Politics*. Oxford: Oxford University Press. S.310-327

Groen, L. / Niemann, A. (2013): The European Union at the Copenhagen Climate Negotiations: A Case of Contested EU Actorness and Effectiveness. *International Relations* 27(3), S.308-324.

Groenleer, M.L.P., / Van Schaik, L. G. (2007): United We Stand? The European Union's International Actorness in the Cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol. *Journal of Common Market Studies* 45(5), S.969-998.

Gronemeyer, S. (1987): Vortrag im Rahmen der wissenschaftlichen Tagung „Rechtsprobleme nach dem Eintritt Spaniens und Portugals in die EG“. Europa Institut, Nr.93. <http://europainstitut.de/fileadmin/schriften/nr93.pdf> vom 12.12.2015

Grupp, M./ Gupta, J. (2000): *Climate Change and European Leadership. A Sustainable Role for Europe?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Haas, E. B. (1958): *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford Univ. Press.

Haas, E. B. (1964): *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford Univ. Press.

Haas, E. B. (1983): Regime decay: conflict management and international organizations, 1945–1981. *International Organization* 37(2), S.189-256.

Haas, P.M. / Keohane, R.O. / Levy, M.A. (1993): *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. Massachusetts: MIT Press.

Haigh N. (1987): *EEC Environmental Policy and Britain*. Essex: Longman.

Haigh, N. (1989): New Tools for European Air Pollution Control. *International Environmental Affairs* 1(1), S.26–37

Haigh, N./ Baldock, D. (1989): *Environmental Policy and 1992*. London: Institute for European Environmental Policy.

Haigh, N. (2016): EU Environmental Policy: Its Journey to Centre Stage. London: Routledge.

Harrad, S. (2012): Persistent Organic Pollutants: Environmental Behaviour and Pathways of Human Exposure. New York: Springer

Hawkins, D. G . / Lake, D. A. / Nielson, D. L. / Tierney, M. J. (2006): Delegation and Agency in International Organizations. Cambridge, MA: MIT Press.

Hedström, P. / Swedberg, R. (1998): Social mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory. Cambridge: Cambridge University Press.

Héritier, A. (2013): Regulative Politik in der Europäischen Gemeinschaft: Die Verflechtung nationalstaatlicher Rationalitäten der Luftreinhaltepolitik. Ein Vergleich zwischen Großbritannien und Deutschland. In: Seibel, W. / Kropp, S.: Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein. Wiesbaden: VS. S.52-82.

Hester, R. / Harrison, Roy (1995): Volatile Organic Compounds in the Atmosphere. London: Royal Society of Chemistry.

Hildebrand, P. M. (2002): The European Community`s Environmental Policy, 1957-1992: From Incidental Measures to an International Regime. In: Jordan, A. (Hg.): Environmental Policy in the European Union. London: Earthscan. S.13-36.

Hill, C. / Smith, M. (2011): International Relations and the European Union. Oxford: Oxford University Press.

Hippler, J. / Rudolf, B. (1997): Commission of the European Communities v. Council of the European Union (FAO case). *The American Journal of International Law* 91(2), S.349-355.

Hoffmeister, F. (2007): Outsider or frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies. *Common Market Law Review* 44(1), S.41–68.

Holljesiefken, A. (2007): Die rechtliche Regulierung invasiver gebietsfremder Arten in Deutschland – Bestandsaufnahme und Bewertung. Berlin: Springer.

Honkonen, T. (2009): The Common but Differentiated Responsibility Principle in Multilateral Environmental Agreements: Regulatory and Policy Aspects. New York: Kluwer Law International.

Huber, M. / Liberatore, A. (2000): A Regional Approach to the Management of Global Environmental Risks: The case of the European Community. In: Huber, M. / Liberatore, A.: *Learning to Manage Global Environmental Risks: A Comparative History of Social Responses to Climate Change, Ozone Depletion and Acid Rain*. Cambridge, MA: MIT Press. S.295-322.

IEEP (2014): *Manual of European Environmental Policy*. Chapter 2 - Air Quality. London: Routledge.

Jans, J.H. / Von der Heide, A. (2003): *Europäisches Umweltrecht*. Groningen: Europa Law Publishing.

Jordan, A. (1999): *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions & Processes*. London: Earthscan Publications.

Jørgensen, K.E. (2009): *The European Union and International Organizations*. London / New York: Routledge.

Jørgensen, K.E. / Oberthür, S. / Shahin, J. (2011): Introduction: Assessing the EU's Performance in International Institutions – Conceptual Framework and Core Findings. *Journal of European Integration* 33(6), S.599–620.

Jupille, J. / Caporaso, J. A. (1998): States, Agency, and Rules: The European Union in Global Environmental Politics. In Rhodes, C. (Hg.): *The European Union in the World Community*. Boulder: Lynne Rienner. S.213-229.

Kant, Immanuel (1984): *Zum ewigen Frieden*. Stuttgart: Reclam.

Kakebeeke, W. / Björkbom, L. / Jost, D. / Martin, H. / Sokolovsky, V. (2004): Fruits of the Cold War: The Convention and the First Sulphur Protocol. In: Sliggers, J. / Kakebeeke, W.: *Clearing the Air. 25 Years of the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution*. New York / Genf: United Nations. S.7-30.

Keohane, R.O. / Nye, J.S. (1972): *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Keohane, R.O. (1984): *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

Keohane, R. O. (1989): Neoliberal Institutionalism. A Perspective on World Politics. In: Keohane, R. O. (Hg.): International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory. Boulder: Lynne Rienner. S.1-20.

King, G. / Keohane, R.O. / Verba, S. (1994): Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton: Princeton University Press.

Keohane, R.O. / Abbott, K.W. / Moravcsik, A. / Slaughter, A. / Snidal, D. (2000): The Concept of Legalization. International Organization 54, S.401-419.

Klemmensen, B. (2007): Environmental Policy: Legal and Economic Instruments. Uppsala: Baltic University Press.

Knill, C. (2003): Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem. Opladen: Leske und Budrich.

Koch, M. (2008): Verselbständigungsprozesse Internationaler Organisationen. Wiesbaden: VS.

Koch, M. (2010): Autonomization of IGO. International Political Sociology 3(4), S.431-448.

Koester, U. (2001): Europäische Agrarpolitik: Ein Spannungsfeld divergierender Interessen. In: Ohr, R. / Theurl, T. (Hg.): Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik. München: Vahlen. S.309-362.

Kommission (1976): Dem Ministerrat am 23. 9. 1976 unterbreitete Mitteilung der Kommission. Künftige Fischereipolitik gegenüber Drittländern und innergemeinschaftliche Fischereiregelung. KOM(76) 500.

Kommission (1987a): Proposition de Decision du Conseil concernant une proposition d'amendement à l'acte constitutive de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (F.A.O.) en vue de permettre à la Communauté de devenir membre de l'organisation. Sec(86) 2201 final.

Kommission (1987b): Document de Travail des services de la commission. Admission de la communauté a la FAO. Sec(87) 744.

Kommission (1993): Gemeinschaftsrecht im Bereich des Umweltschutzes. Band 2: Luft. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Koutrakos, P. (2015): EU International Relations Law. London: Bloomsbury Publishing.

Kraack, M. (2000): Rio, Kyoto und Cartagena: Die Europäische Union als Akteur in der globalen Umweltpolitik. In: Schubert, K. / Müller-Brandeck-Biuquet, G. (Hg.): Die Europäische Union als Akteur in der Weltpolitik. Opladen: Leske und Budrich. S.219-234.

Krämer, L. (2004): EC Environmental Law. London: Sweet & Maxwell.

Kummer, W. (1991): Kommentar zu Art. 43 EWGV. In: Von der Groeben, H. / Thiesing, J. / Ehlermann, C.-D. (Hg.): Kommentar zum EWG-Vertrag. 4. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Krasner, S. D. (1993): Sovereignty, Regimes, and Human Rights. In: Rittberger, V. (Hg.): Regime Theory and International Relations. Oxford: Clarendon Press. S.139–167.

Kratochwil, F. / Ruggie, J.G. (1986): International Organization: A State of the Art on an Art of the State. *International Organization* 40, S.753-775.

Lammers, J. (1991): The European Approach to Acid Rain. In: Magraw, D.: *International Law and Pollution*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. S. 265-309.

Lasok, D. (1998): *The Trade and Customs Law of the European Union*. London: Kluwer.

Lebovic, J. / Voeten, E. (2006): The Politics of Shame: The Condemnation of Country Human Rights Practices in the UNHRC. *International Studies Quarterly* 50, S.861–888.

Leigh, M. (1983): *European Integration and the Common Fisheries Policy*. Beckenham: Croom Helm.

Levy, M. A. (1993): European Acid Rain: The Power of Tote-board Diplomacy. In: Haas, P. / Keohane, R.O. / Levy, M.A.: *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge, MA.: MIT Press. S.75-132.

Levy, M. (1995): International Cooperation to Combat Acid Rain. In: Bergesen, H.O.: *The Green Globe Yearbook*. Oxford: Oxford University Press. S.59-68.

Liberatore A. (1993): The European Community's Acid Rain Policy. Entwurf für das Projekt "Social Learning in the Management of Global Environmental Risks". Florenz: EUI.

Lidskog, R. / Sundqvist, G. (2011): Governing the Air. The Dynamics of Science, Policy, and Citizen Interaction. Cambridge, MA: MIT Press.

Liese, A. / Weinlich, S. (2006): Die Rolle von Verwaltungsstäben Internationaler Organisationen. Lücken, Tücken und Konturen eines (neuen) Forschungsgebiets. In: Bogumil, J. / Jann, W. / Nullmeier, F. (Hg.): Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 37. S.491–524.

Louka, E. (2004): Conflicting Integration – The Environmental Law of the European Union. Antwerpen / Oxford / New York: Intersentia.

Louka, E. (2006): International Environmental Law: Fairness, Effectiveness, and World Order. Cambridge: Cambridge University Press.

Luhmann, N. (1984): Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie. Frankfurt: Suhrkamp.

Luhmann, N. / Baecker, D. (2002): Einführung in die Systemtheorie. Heidelberg: Carl-Auer-Systeme-Verlag.

Lukes, R. (1975): Umweltschutz und Rechtsangleichung in der EG. Umweltschutz und internationale Wirtschaft. Band 2.

Martin, L. L. (1993): The Rational State Choice of Multilateralism. In: Ruggie, J.G. (Hg.): Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form. New York: Columbia University Press. S.91-121.

Matthews, R.O. (1967): The Suez Canal Dispute: A Case Study in Peaceful Settlement. *International Organization* 21(1), S.79-101.

Mayntz, R. (2002): Akteure, Mechanismen, Modelle: Zur Theoriefähigkeit Makro-Sozialer Analysen. *Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung* Nr. 42. Frankfurt/Main: Campus.

McCormick, J. (2007): The European Superpower. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

McKeown, T. (1999): Case Studies and the Statistical Worldview: Review of King, Keohane, and Verba's *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. *International Organization* 53 (1), S.161-190.

Mearsheimer, J. (1994): The False Promise of International Institutions. *International Security* 19(3), S.5-49.

Merton R.K. (1967): On Sociological Theories of the Middle-Range. In: Merton, R.K.: *On Theoretical Sociology: Five essays, old and new*. New York: Free Press. S.39-72.

Merton, R.K. (1968): *Social Theory and Social Structure*. New York: The Free Press.

Mögele, R. (1997): Die Behandlung fehlerhafter Ausgaben im Finanzierungssystem der Gemeinsamen Agrarpolitik. München: Beck.

- Moravcsik, A. (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Morgenthau, H. / Thompson, K. (1985): *Politics Among Nations*. New York: McGraw-Hill.
- Mowle, T.S. (2004): *Allies at Odds? The United States and the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Müller, W. (2011): Recognition in Return for Détente? Brezhnev, the EEC, and the Moscow Treaty with West Germany, 1970–1973. *Journal of Cold War Studies* 13(4), S.79–100.
- Ness, G. / Brechin, S.R. (1988): Bridging the Gap: International Organizations as Organization. *International Organization* 42(2), S.245-273.
- Nielson, D.L. / Tierney, M.J. (2003): Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform. *International Organization* 57(2), S.241-276.
- Nohlen, D. / Grotz, F. (2007): *Kleines Lexikon der Politik*. München: Beck.
- Oberthür, S. (2000): The EU in international environmental regimes and the Energy Charter Treaty. In: Grupp, M./ Gupta, J.: *Climate Change and European Leadership. A Sustainable Role for Europe?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers. S.83-105.
- Offermann-Clas, C. (1986): Das Luftreinhalterecht der Europäischen Gemeinschaften – Fortschritte seit dem Jahre 1983. *Archiv des öffentlichen Rechts* 1, S.1388-1397.

Orbie, J. (2008): Europe's Global Role. External Policies of the European Union. Aldershot: Ashgate.

Patel, K.K. / Weisbrode, K. (2013): European Integration and the Atlantic Community in the 1980s. Cambridge: Cambridge University Press.

Perry, R. (1987): Acid Rain - Scientific and technical advances. London: Selper.

Piepensneider, M. (2005): Luxemburger Vereinbarung. In: Mickel / Bergmann (Hg.) (2005): Handlexikon der Europäischen Union. Stuttgart: Omnia.

Popper, K. (1989): Logik der Forschung. Tübingen: Mohr.

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

Rittberger, V./ Zangl, B. (2003): Internationale Organisationen. Politik und Geschichte. Europäische und weltweite internationale Zusammenschlüsse. 3. Auflage. Opladen: Leske und Budrich.

Rochester, J. M. (1986): The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study. International Organization 40(4), S.777-813.

Romano, A. (2009): From Detente in Europe to European Detente: How the West shaped the Helsinki CSCE. Peter Lang: Brüssel.

Ruggie, J.G. (1974): Contingencies, Constraints, and Collective Security: Perspectives on UN Involvement in International Disputes. International Organization 28(2), S.493-520.

- Ruggie, J.G. (1992): Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization* 46(3), S.561-598.
- Sands, P. / Peel, J. (2012): *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scheffler, J. (2011): *Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen*. Heidelberg: Springer.
- Schelling, T.C. (1980): *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Scheuing, D. H. (1989): Umweltschutz auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte. *Europarecht* 89(3), S.152-192.
- Schlotter, P. / Jopp, M. (2007): *Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur*. Baden-Baden: Nomos.
- Schmuck, O. (1986): *Entwicklungspolitik*. In: Weidenfeld, W. / Wessels, W. (Hrsg.) (1986): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1985*. Bonn: Europa Union Verlag.
- Schneider, H. (1988): *Die gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Gemeinschaften: Rechtsgrundlage durch Verfassungswandel, Bestandserhaltung und Rechtsprechung*. Köln, Berlin u.a.: Heymans.
- Schneider, V. / Kenis, P. (1987): The EC as an International Corporate Actor: Two Case Studies in Economic Diplomacy. *European Journal of Political Research* 15 (4), S.437–457.
- Schröder, H. / Yocum, D. (2006): *European Institutions for Controlling Chemical Air Pollution: An Analysis of CLRTAP - European Union*

Interplay. In: Simeonov, L./ Chirila, E. (Hg.): Chemicals as Intentional and Accidental Global Environmental Threats. Heidelberg: Springer.

Sebenius, J. K. (1983): Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties. *International Organization* 37(2). S.281-316.

Selin, H. / Van Deever, S. (2003): Mapping Institutional Linkages in European Air Pollution Politics. *Global Environmental Politics* 81(3). S.14-46.

Selin, H. (2010): Global Governance of Hazardous Chemicals: Challenges of Multilevel Management. Cambridge: MIT Press.

Sellner, D. (2010): Kommentar zu §49. In: Rengeling, H.-W. / Von Borries, R. (Hg.): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR). Köln/Berlin/Bonn/München: Carl Heymanns Verlag.

Sjöstedt, G. (1977): The External Role of the European Community. Westmead: SaxonHouse.

Sliggers, J. / Kakebeeke, W. (2004): Clearing the Air. 25 years of the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution. New York / Genf: United Nations.

Spaak-Bericht (1956): Englische Übersetzung auf <http://aei.pitt.edu/995/> vom 12.12.2015.

Steiger, H. (1982): Begriff und Geltungsebenen des Umweltrechtes. In: Salzwedel, J.: Grundzüge des Umweltrechts. Berlin: Erich Schmidt Verlag. S.1-23, 25-63, 65-80.

Steinberg, P.F. / VanDeveer, S.D. (2012): Comparative Environmental Politics: Theory, Practice, and Prospects. Cambridge, MA: MIT Press.

Széll, P. (1995): The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance. In: Lang, W. (Hg.): Sustainable Development and International Law. London: ILA. S.97-109.

Tanaka, H. / Larson, B. (2006): The Role of the International Plant Protection Convention in the Prevention and Management of Invasive Alien Species. In: In Koike, F. / Clout, M.N. / Kawamichi, M. / De Poorter, M. / Iwatsuki, K. (Hg.): Assessment and Control of Biological Invasion Risks. Kyoto: Shoukadoh, S.56-62.

Tandon, Y. (1967): Consensus and Authority behind United Nations Peacekeeping Operations. International Organization 21(2), S.254-283.

UNEP (2010): Air pollution. Promoting regional cooperation. http://www.unep.org/delc/Portals/119/atmospheric/Air_pollution_book.pdf vom 10.5.2013

Usher, J.A. (1988): Legal Aspects of Agriculture in the European Community. Oxford: Clarendon Press.

Vanberg, V. (1979): Nachwort zu Colemans Macht und Gesellschaftsstruktur. In: Coleman, J. S. (1979): Macht und Gesellschaftsstruktur. Tübingen: Mohr-Siebeck.

Vanberg, V. (1982): Markt und Organisation. Individualistische Sozialtheorie und das Problem korporativen Handelns. Tübingen: Mohr-Siebeck.

Van de Voorde, W. (1992): De EEC als lid van een Internationale instelling: bet geval FAO'. *Studia Diplomatica* 49, S.65-68.

Vogler, J. (2003): The External Environmental Policy of the European Union. In: Stokke, O.S. / Øystein B. T. (Hg.): *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2003/2004*. London: Earthscan. S.65-71.

Vogler, J. (2005): The European Contribution to Global Environmental Governance. In: *International Affairs* 81(4), S.835–850.

Vogler, J. (2011): The European Union as a Global Environmental Policy Actor: Climate Change. In: Wurzel, R. / Connelly, J. (Hg.): *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics*. New York: Routledge.

Vonessen, B. (1996): *Europäische Entwicklungshilfe und Umweltschutz: Rechtliche Grundlagen für eine umweltgerechte Entwicklungshilfe der Europäischen Gemeinschaft*. Berlin: Duncker & Humblot.

Vygen, H. (1983): Urging for a firm Clean-Air Policy across national Borders. *Environmental Policy and Law* 10/1983; 11(1-2), S.34-36.

Waltz, K. (1979): *Theory of international politics*. Boston: Addison-Wesley.

Waltz, K. (1986): Reflections on Theory of International Politics. A Response to My Critics. In: Keohane, Robert O. (Hg.): *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press.

Weaver, C. (2008): *Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform*. Princeton: Princeton University Press.

Weber, Max (1988): Gesammelte Aufsätze. Tübingen: UTB / Mohr-Siebeck.

Weiler, J.H. (1991): The Transformation of Europe. Yale Law Journal 100(8), S.2403-2483.

Weinstock, U. (1983): Nur eine europäische Umwelt? Zeitschrift für Umweltpolitik 1/1983, S.1-46.

Wessel, R.A. / Blockmans, S. (Hg.) (2013): Between Autonomy and Dependence: The EU Legal Order Under the Influence of International Organizations. The Hague: T.M.C.

Wetstone, G. S. / Rosencranz, A. (1985): Weltbedrohung Saurer Regen: Abwehrversuche in Europa und Nordamerika; Eine Studie des Environmental Law Institute für den German Marshall Fund of the United States. Freiburg: Dreisam-Verlag.

Wettestad, J. (1998): Participation in NO_x Policy-Making and Implementation in the Netherlands, UK, and Norway: Different Approaches but Similar Results? In: Victor, D. / Raustiala, K. / Skolnikoff, E.: The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments. Cambridge: MIT Press. S.381-430.

Wettestad, J. (1999): Designing Effective Environmental Regimes: The Key Conditions. Cheltenham: Edward Elgar.

Wettestad, J. / Farmer, A. (2001): The EU Air Quality Framework Directive: EU Pitcher; International Catcher. FNI/IEEP: http://www.ecologic.de/download/projekte/850-899/890/inventories/interaction_air_inventory.pdf vom 12.12.2015.

Wettestad, J. (2001a): The Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (CLRTAP). In: Miles, E. / Andresen, S. / Carlin, E. / Skjærseth, J. / Underdal, A. / Wettestad, J.: Environmental Regime Effectiveness. Confronting Theory with Evidence. Cambridge: MIT Press. S.197-221.

Wettestad, J. (2001b): The 1999 Multi-Pollutant Protocol: A Neglected Break-Through in Solving Europe's Air Pollution Problems? Yearbook of International Co-operation in Environment and Development 9, S.35-41.

Wettestad, J. (2002): Clearing the Air - European Advances in tackling Acid Rain and Atmospheric Pollution. Aldershot: Ashgate.

Willke, H. (1984): Gesellschaftssteuerung. In: Glagow, M. (Hg.): Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität. Bielefeld: AJZ. S.29-53.

Willke, H. (1996): Systemtheorie I: Grundlagen. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme. Stuttgart: Fischer.

Wilson, C. (2012): Exotic Plant Pests and North American Agriculture. München: Elsevier.

Wilson, W. (1919): The League of Nations. Rede zum Memorial Day. <http://www.americanrhetoric.com/speeches/wilsontheleagueofnations.htm> vom 12.12.2015.

Wise, M. (1984): The Common Fisheries Policy of the European Community. London: Methuen.

Wolf, A. (2013): Quotas in international environmental agreements. London: Earthscan.

Wouters, J. (Hg.) (2006): The United Nations and the European Union - An Ever Stronger Partnership. The Hague: T.M.C. Asser Press.

Wouters, J. / Van Kerckhoven, S. (2013): The International Monetary Fund. In: Jørgensen, K. E. / Laatikainen, K. V. (Hg.): Routledge Handbook on the European Union and International Institutions. Oxon: Routledge. S.221-233.

Wurzel, R. (2006): Environmental policy-making in Britain, Germany and the European Union. The Europeanisation of air and water pollution control. Cambridge: Cambridge University Press.

Yoder, A. (1997): The Evolution of the United Nations System. Basingstoke: Taylor & Francis.

Young, A.R. (2011): The Rise (and Fall?) of the EUs Performance on the Multilateral Trading System. *Journal of European Integration* 33(6), S.715-729.

Zangl, B. / Zürn, M (2004): Verrechtlichung - Baustein Für Global Governance? Bonn: Dietz (Eine Welt Bd. 18). S.46-73.

Zangl, B. (2006): Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit. Streitbeilegung in GATT und WTO. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Ziegler, A. (1996): Trade and Environmental Law in the European Community. Oxford: Clarendon Press.

Zubok, V.M. (2007): A Failed Empire: The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Zürn, M. (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt/Main: Suhrkamp.



University
of Bamberg
Press

Der Europäischen Union (EU) gelingt es zunehmend, in dem um Staaten zentrierten internationalen System als eigenständiger Akteur anerkannt zu werden. Sie beansprucht damit eine herausgehobene Rolle im Vergleich zu anderen nichtstaatlichen Akteuren und tritt neben oder gar an die Stelle ihrer eigenen Mitgliedsstaaten. Es stellt sich die Frage, wann und warum die EU in einem internationalen Kooperationsprojekt eine solche Anerkennung erfährt. Die vorherrschenden Ansätze der EU- und IGO-Forschung bieten keinen geeigneten Rahmen für diese Frage. Daher wird ein neuer Ansatz auf der Basis von James Colemans korporativen Akteur, seinem Modell der Ressourcenzusammenlegung und systemtheoretisch-inspirierten Autonomieüberlegungen entwickelt. Eine Anerkennung der EU für ein Kooperationsprojekt wird auf der Basis von Relevanz, welche sich aus interner Handlungsfähigkeit ergibt, erklärbar. Auf empirischer Seite werden 24 Fälle aus der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) sowie dem Regime zur Bekämpfung weiträumiger grenzüberschreitender Luftverschmutzung (LRTAP) untersucht und auf die Anwendbarkeit und Erklärungskraft des Ansatzes geprüft. Dabei handelt es sich um alle Subregime im Rahmen der FAO, um das Engagement der Union in der FAO-Organisation selbst sowie um die Konventions- und Protokollverhandlungen des LRTAP-Regimes.

eISBN 978-3-86309-428-7



www.uni-bamberg.de/ubp/