

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

Die Außenhandelspolitik Österreichs im Rahmen der Europäischen Union

Verfasser

Bernhard Resch

Angestrebter akademischer Grad

Magister der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, im Oktober 2008

Studienkennzahl lt. Studienblatt

A 0050126

Studienrichtung lt. Studienblatt

Politikwissenschaft

Betreuer

Univ.-Prof. Dr. Herbert Gottweis, Phd.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1. Theorie und Methode	5
1.1. Was ist Policy Analyse?	5
1.2. Die Entwicklung der Disziplin	7
1.3. Argumentative Policy Analyse	10
1.3.1. Governance	11
1.3.2. (Neo-)Positivismus	12
1.3.3. Die Argumentative Wende	15
1.3.4. Philosophische Wurzeln	18
1.3.5. Deliberative Policy Analyse	26
1.3.6. Frame Analyse	31
1.4. Methoden	34
1.4.1. Generierung und Analyse der Daten	37
2. Die Gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union	40
2.1. Historische Entwicklung	40
2.1.1. Vier Phasen der GHP	41
2.1.2. Exklusive vs. Gemischte Kompetenzen	43
2.2. Policy Making	46
2.2.1. Rechtlicher Rahmen	46
2.2.2. Der Policy Prozess in der Praxis	52
2.2.3. Zentrale Akteure	56
2.2.4. Strategie und Einflussfaktoren	60
2.3. Die Europäische Union in der Doha-Entwicklungsrunde	63
3. Österreichs Außenwirtschaft in Zahlen	68
3.1. Warenhandel	71
3.2. Dienstleistungen	74
3.3. Direktinvestitionen	76

4. Fallbeispiel: Die Verhandlungen zur Doha-Entwicklungsrunde - Policy Making in Österreich	81
4.1. Die Akteure der Außenwirtschaftspolitik in Österreich	82
4.2. Koordinierung für die Gemeinsame Europäische Handelspolitik	83
4.2.1. Storylines und Diskurskoalitionen	84
4.2.2. Frames	87
4.2.3. Generative Metaphern und Metakulturelle Frames	93
4.2.4. Performance	96
Schluss	99
Literatur	104
Interviews	110
Lebenslauf	111

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Umfrage: Welche Akteure nehmen ihrer Meinung nach Einfluss auf den Globalisierungsprozess?	3
Abbildung 1.1: Arbeitsschritte der interpretativen Policy Analyse	36
Abbildung 2.1: Autonome und Konventionelle Maßnahmen der GHP	47
Abbildung 2.2: Handelsabkommen der EU im Überblick	48
Abbildung 2.3: Auszug aus dem Vertrag von Nizza: Artikel 133	51
Abbildung 2.4: Entscheidungsfindungsprozess der Europäischen Union bei Verhandlungen zu multilateralen Handelsabkommen	52
Abbildung 2.5: Komiteestruktur zwischen Ministerrat und Kommission in der GHP	54
Abbildung 3.1: Entwicklung verschiedener Außenhandelsquoten für Österreich (1976-2006)	70
Abbildung 3.2: Außenbeitrag, nominell (1992-2007)	71
Abbildung 3.3: Österreichs Handelsbilanz in Prozent des BIP (1992-2006)	72
Abbildung 3.4: Regionale Gliederung des österreichischen Warenhandels – Exporte (1994 und 2006)	72
Abbildung 3.5: Exportspezialisierung (RCA-Wert) nach Intensität der Faktorausstattung des Humankapitals und des Qualitätswettbewerbs (2005)	74
Abbildung 3.6: Die zehn wichtigsten Handelspartner Österreichs im Dienstleistungshandel (2006), in Mio. €	75
Abbildung 3.7: Struktur des österreichischen Außenhandels mit Dienstleistungen (2006)	76
Abbildung 3.8: Entwicklung der Direktinvestitionen weltweit und in Österreich (1999-2006)	77
Abbildung 3.9: Aktive und passive Direktinvestitionsbestände Österreichs – Anteile wichtiger Ziel- sowie Herkunftsregionen und Staaten in % (1993 und 2005)	78
Abbildung 3.10: Österreichs Position unter den Top-10-Investoren in Mittel- und Osteuropa (2006)	78
Abbildung 3.11: Branchenstruktur der österreichischen aktiven Direktinvestitionen (2005) – Anteile an den gesamten Direktinvestitionsbeständen in Prozent	79

Abkürzungsverzeichnis

ADI	Ausländische Direktinvestitionen
AK	Arbeiterkammer Österreich
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
AWO	Außenwirtschaftsorganisation
BMEIA	Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
CCP	Common Commercial Policy
COREPER	Comité des Représentants Permanents
CSD	Civil Society Dialogue
EG	Europäische Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
ESF	European Services Forum
EU	Europäische Union
EUGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FDI	Foreign Direct Investments
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GD	Generaldirektion (der Europäischen Kommission)
GHP	Gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union
IV	Industriellenvereinigung
KMU	Kleine und Mittlere Unternehmen
LWK	Landwirtschaftskammer Österreich
NAMA	Non-Agricultural Market Access
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
SIA	Sustainability Impact Assessments
SPS	Abkommen über Sanitäre und Phytosanitäre Maßnahmen
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
VER	Voluntary Export Restrictions
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich
WTO	World Trade Organisation

Zusammenfassung

Während der beiden letzten Jahrzehnte wurde der Kompetenzbereich internationaler Handelspolitik weit über ihre traditionellen Aufgabengebiete Zölle und Quotenregelungen erweitert und umfasst heute Felder wie Dienstleistungen und Investitionen, Nahrungsmittelsicherheit, oder Umweltschutz. Die von den USA und der EU dominierten technokratischen Entscheidungsfindungsprozesse gerieten durch den Aufschwung der Schwellenländer und das Engagement neuer Akteure unter dem Label der Globalisierungsbewegung zunehmend unter Druck. Die österreichische Außenhandelspolitik ist in die Gemeinsame Handelspolitik der EU (GHP) eingebettet und somit wurde der Großteil des Policy Prozesses auf eine supranationale Ebene verlagert. In der politikwissenschaftlichen Literatur wurden die handelspolitischen Präferenzen der EU-Mitgliedsstaaten bisher vernachlässigt. Daher untersuche ich die österreichische Außenhandelspolitik als Teil eines Mehrebenensystems anhand der aktuellen Verhandlungsrunde in der Welthandelsorganisation. In theoretischer Hinsicht stütze ich mich dabei auf zwei Ansätze Argumentativer Politikfeldanalyse, genauer Deliberative Policy Analyse wie sie von Maarten A. Hajer mitbegründet wurde und Frame Analyse. Dieser interpretative Zugang stellt methodische Werkzeuge zur Verfügung, die es ermöglichen Bedeutungszuschreibungen, Deutungsrahmen und Geschichten in das Zentrum des Forschungsinteresses zu rücken. Um das Umfeld des handelspolitischen Policy Making in Österreich besser zu verstehen, behandeln einzelne Kapitel die historische Entwicklung und die Struktur der GHP sowie die ökonomische Bedeutung des Außenhandels für Österreich. Im letzten Abschnitt beleuchte ich den diskursiven Wettkampf, aus dem die Präferenzen der österreichischen Handelspolitik hervorgehen.

Abstract

During the last two decades the scope of international trade policy was extended beyond its basic areas tariffs and quota regulations, to fields such as services and investments, food safety, or environmental protection. The traditional technocratic policy-making style dominated by the United States and the EU was challenged by the rise of the emerging market economies and new actors under the label of the globalisation movement. Austrian trade policy is embedded into the Common Commercial Policy of the EU (CCP), which means that large parts of the policy process are transferred to a supranational level. Political Science literature offers virtually no accounts on the national preferences of the EU member states in trade policy. Therefore I analyse Austrian trade policy in an explorative way, as part of a multilevel decision-making system, through the example of the current round of negotiations in the World Trade Organisation. The theoretical background of my thesis is based on a mixture of two different approaches in Argumentative Policy Analysis, namely Deliberative Policy Analysis as developed by Maarten A. Hajer and Frame Analysis. These interpretive approaches offer useful tools, which put meanings, frames, and stories into the centre of the research project. To grasp the environment of Austrian trade policy-making, one chapter is concerned with the historical developments and the structure of the CCP, while another chapter presents the state and significance of foreign trade in Austria. In the final chapter I uncover the discursive struggle which forms the key preferences of Austrian trade policy.

***Ich widme diese Arbeit meinen Eltern,
die mir durch ihre geduldige Unterstützung Alles ermöglicht haben.***

Einleitung

Seit dem Jahr 1999 kann man den Medien in regelmäßigen Abständen Nachrichten über das Scheitern von Verhandlungen innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) und von Protesten rund um deren Ministerkonferenzen entnehmen. Zuletzt war es im Juli 2008 wieder soweit, als der Abbruch der WTO-Verhandlungsrunde, aufgrund von unüberbrückbaren Differenzen zwischen Industrieländern auf der einen Seite und den Entwicklungs- und Schwellenländern auf der anderen Seite bekannt gegeben wurde. An eine Wiederaufnahme der Verhandlungen sei frühestens im Jahr 2010 zu denken, nachdem die Wahlen in Indien, den USA und zum Europäischen Parlament geschlagen worden sind. Der Versuch einer einheitlichen Regulierung des globalen Handelssystems müsse nun hinter einem diffusen Netz aus bilateralen Handelsabkommen zurückstecken. In meiner Diplomarbeit werde ich einen Blick hinter diese oberflächliche Fassade werfen und versuchen über eine Policy Analyse des Politikfelds der österreichischen Außenhandelspolitik Licht auf diese Vorgänge zu werfen. Was meine ich, wenn ich von Außenhandelspolitik spreche? Das „Lexikon der Politikwissenschaft“ nimmt folgende Definition vor:

„Außenhandel/Außenhandelspolitik, ist ein zentrales Element der → Außenwirtschaft. Mit ihm kann die binnenwirtschaftliche → Arbeitsteilung international erweitert werden. ... Die reichhaltige Palette traditioneller Instrumente der Außenhandelspolitik umfasst u.a. bilaterale Wirtschaftsverträge (z.B. zur Sicherung der Rohstoffversorgung), mengen- und preispolitische Instrumente (Importkontingente und Zölle) zur Begrenzung und Verteuerung der Importe, aber auch exportfördernde Maßnahmen, z.B. Exportsubventionen. ... Aus politischen und militärischen Gründen ist aber vereinzelt auch auf Exportverbote zurückgegriffen worden. ... Im Welthandel entfallen ungeachtet der wachsenden Bedeutung des Kapitalverkehrs noch fast 90% auf den Handel mit Waren und → Dienstleistungen, wobei aber der Dienstleistungsbereich deutlich zunimmt (inzwischen etwa 20%) und unternehmensbezogen die → Multinationalen Konzerne eine wachsende Rolle spielen, die sich einzelstaatlicher Steuermaßnahmen am leichtesten entziehen können.“ (Nohlen/Schultze, 2005: 43-44)

„Außenwirtschaft, die Gesamtheit der grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen eines Landes, deren zahlenmäßiger Ausdruck die → Zahlungsbilanz ist.“ (Nohlen/Schultze, 2005: 47)

Die Gründungsväter der heutigen Europäischen Union (EU) beschlossen nach den Erfahrungen mit Protektionismus während der Zwischenkriegszeit die nationalstaatlichen Außenhandelspolitiken der Kompetenz der Gemeinschaft zu unterstellen. Bürokratische und technokratische Entscheidungsstrukturen sollten die partielle Abkopplung von nationalstaatlichen Interessen und einen Bias hin zu Liberalisierung und Freihandel generieren (vgl. Woolcock, 2005a/Meunier, 2005). In der Folge ist die Gemeinsame Handelspolitik der EU (GHP) bereits mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge im Jahr 1957 als eines der bedeutendsten Politikfelder mit vorwiegend supranationalen Kompetenzen etabliert worden. In der Frage der Entscheidungsfindung innerhalb der EU steht sie exemplarisch für die Anwendung der so genannten Gemeinschaftsmethode (vgl. Woolcock, 2005b). Die Handelspolitik umfasst heute nicht mehr ausschließlich ihre zwei ursprünglichen Kernbereiche Zölle und Quotenregelungen. Durch das Zusammenspiel EU-interner und internationaler Anforderungen kam es zu einer Reihe von Spill Over Effekten, welche die Aufgaben auf Felder wie Dienstleistungen und Investitionen, die Reglementierung von Nahrungsmittelsicherheit, Umweltthemen, Wettbewerb und ethische sowie arbeitsrechtliche Fragen,

ausweiteten. Sie betrifft eine Reihe von Politiken mit unterschiedlicher Kompetenzreichweite der Union, von über den Binnenmarkt geregelten Feldern wie Landwirtschaft, bis hin zu über internationale Abkommen geregelte Fragen wie das General Agreement on Trade in Services (GATS) oder handelsbezogene Aspekte intellektueller Eigentumsrechte (TRIPS) innerhalb der WTO. Es treffen also Politikfelder mit redistributiven und (de)regulativen Anforderungen aufeinander.

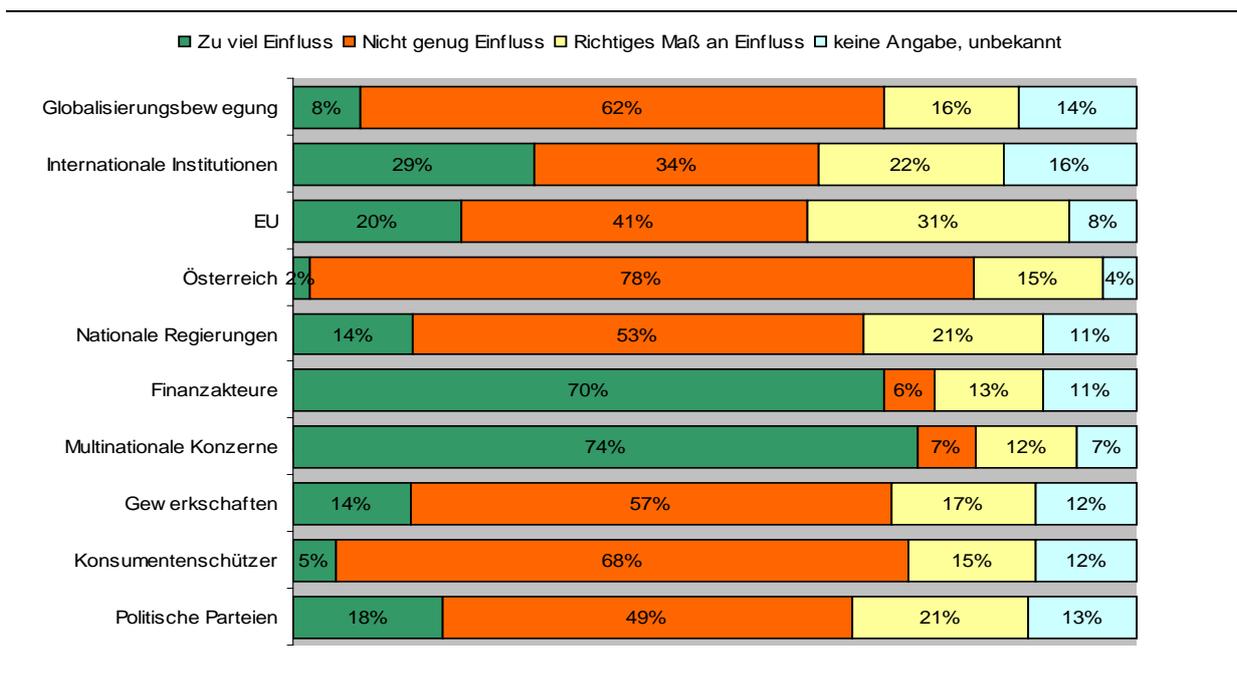
Im Zuge der Ende der 1990er Jahre entstehenden Globalisierungsbewegung etablierten sich neue Akteure, die versuchten auf diese Kompetenzerweiterung und damit im Zusammenhang stehende demokratiepolitische Probleme aufmerksam zu machen. Non Governmental Organisations (NGOs) und zivilgesellschaftliche Gruppen konzentrierten sich auf das Öffentlichmachen der schadhaften Auswirkungen der Welthandelsliberalisierungen in ihrem jeweiligen Bereich. In Österreich blieben die auf Problemstellungen und Entscheidungsprozesse der Gemeinsamen Europäischen Handelspolitik bezogenen Diskurse außerhalb interessierter Teilöffentlichkeiten jedoch weitgehend marginal. Auch die geringen parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten, sowohl durch die nationalen Parlamente als auch durch das Europäische Parlament, zeigen, dass eine kleine Policy Community weitreichende Entscheidungen treffen kann. Es liegt die Vermutung nahe, dass häufig angeführte Kritikpunkte an den Entscheidungen in diesem Politikfeld, wie Intransparenz oder die Dominanz sektoraler Interessen, vor allem im Bereich Landwirtschaft, Folgen dieser Entwicklungen sind.

Obwohl nationale Interessensdivergenzen in der Gemeinsamen Europäischen Handelspolitik immer wieder deutlich sichtbar werden, wurden bisher keine systematischen Studien zu Präferenzen der Mitgliedsstaaten durchgeführt oder ein Analyserahmen nationaler Handelspolitiken und Positionen innerhalb der EU erstellt (Falke, 2005: 252-253). Die gängige Klassifizierung trifft eine dichotome Unterscheidung, bestehend aus einer an Freihandel orientierten Gruppe von Mitgliedsstaaten unter der Führung Deutschlands und einer tendenziell protektionistisch ausgerichteten Staatengruppe, angeführt durch Frankreich. Diese Forschungslücke dient als Ansatzpunkt für meine Diplomarbeit. Ausgehend von den zwei zentralen Konfliktlinien nationale – europäische Kompetenzen und Effektivität – Legitimität (Michalowitz, 2007: 140-141) möchte ich, um den Forschungsgegenstand für meine Diplomarbeit sinnvoll abzugrenzen, die Fragen nach dem Entstehungsprozess und der Ausrichtung der österreichischen Position im Rahmen der Gemeinsamen Europäischen Handelspolitik ins Zentrum meiner Diplomarbeit rücken. Ziel ist es die relevanten Akteure, deren Organisation, Interessen und nationale Koordination zu identifizieren und ihre Integration in die Netzwerke des europäischen Mehrebenensystems näher zu beleuchten.

Die Europäische Kommission ließ 2003 im Zusammenhang mit den WTO-Verhandlungen eine Eurobarometerumfrage zum Themenfeld Globalisierung durchführen, in der unter anderen auch 500 Österreicher befragt wurden, welche Akteure ihrer Meinung nach Einfluss auf den Globalisierungsprozess nehmen (siehe Abb. 1). Natürlich ist die Ausweitung der weltweiten Handelströme nur ein Aspekt unter den zahlreichen Prozessen, die unter dem Begriff der Globalisierung zusammengefasst werden. Nichtsdestotrotz sind die Ergebnisse auch in Zusammenhang mit meinem Forschungsgegenstand aufschlussreich. Während ein zufrieden stellendes Maß an Einfluss einzig der EU von knapp einem Drittel der Befragten attestiert wird, beurteilen die ÖsterreicherInnen das Gewicht von multinationalen Konzernen und Finanzakteuren mit

über 70 Prozent sowie deutlich schwächer, jenes von internationalen Institutionen mit 29 Prozent, als zu groß. Zu geringe Einflussmöglichkeiten werden vor allem nationalen Regierungen (53%) und besonders Österreich (78%), aber auch Konsumentenschutzorganisationen (68%), der Globalisierungsbewegung (62%), den Gewerkschaften (57%), politischen Parteien (49%) und der EU (41%) eingeräumt. Spiegelt sich dieser Eindruck der Befragten in der Realität des handelspolitischen Policy Making innerhalb Österreichs wieder und welche Dynamik entsteht durch die Mitgliedschaft in der EU?

Abbildung 1: Umfrage: Welche Akteure nehmen ihrer Meinung nach Einfluss auf den Globalisierungsprozess? (Österreich, Samplegröße: 500)



Quelle: eigene Darstellung; Europäische Kommission, 2003

Als theoretische Einbettung meiner Analyse dienen spezifische Ansätze und Werkzeuge aus der interpretativen Policy Forschung. Ich rücke den jeweiligen Deutungsrahmen der beteiligten Akteurskonstellationen sowie Geschichten und Diskurse, die das Politikfeld bevölkern und welche die Akteure über den Themenbereich, sich selbst und über ihre Aufgabe erzählen und konstruieren, in den Vordergrund. In Kapitel 1 beschreibe ich diese theoretischen Annahmen meiner Arbeit und erkläre die methodische Vorgangsweise im Detail. Folgende zentrale Fragestellungen lassen sich aus meinen Überlegungen ableiten:

- Welche Frames und darin enthaltene dominante Storylines sichern ein bestimmtes institutionelles Arrangement, Subjektpositionen und diskursive Schließungen?
- Welche Gruppen sind die maßgeblichen Akteure (Diskurskoalitionen) im Politikfeld der Gemeinsamen Europäischen Handelspolitik in Österreich?
- Wo sind kontroverse Bedeutungen zu finden und auf welchen konzeptionellen Ursprung (affektiv, kognitiv und/oder moralisch) beziehen sie sich?

- Welche Organisations- und Kooperationsmuster, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene werden benutzt, um Einfluss zu nehmen?
- Wie sehen die synthetisierten, maßgeblichen Präferenzen der österreichischen Außenhandelspolitik auf EU-Ebene aus?
- Gibt es Interessenskonvergenzen oder auch Allianzen mit anderen EU-Mitgliedsstaaten?

Um die Rahmenbedingungen des nationalen Politikfelds darzustellen, befasste ich mich in Kapitel 2 einerseits mit der historischen Entwicklung und den Strukturen der Gemeinsamen Europäischen Handelspolitik und andererseits mit den Entscheidungsprozessen innerhalb der WTO sowie den zentralen Themenstellungen der aktuellen Doha-Entwicklungsrunde. Anschließend werde ich in Kapitel 3 die Bedeutung der Außenwirtschaft für Österreich anhand der Analyse makroökonomischer Indikatoren, oder genauer einer mehrjährigen Betrachtung der Zahlungsbilanz, ergründen. In Kapitel 4 wird schließlich der österreichische Politikprozess am Beispiel der Verhandlungen zur Doha-Entwicklungsrunde im Rahmen der WTO untersucht.

Die Erhebung der Daten für die ersten drei Abschnitte erfolgte über die Auswertung politikwissenschaftlicher und volkswirtschaftlicher Literatur, auf die ich im Rahmen meiner Recherche in den Bibliothekskatalogen der Universität Wien und der Wirtschaftsuniversität Wien, deren Zeitschriftendatenbanken sowie einschlägigen Online-Datenbanken stieß. Da ich mit meinen Forschungsfragen unbekanntes Terrain betrete, stützt sich das letzte Kapitel auf eigene Feldforschungen, oder genauer die Analyse von Artefakten (Positionspapiere, Leitbilder, Besuch von Veranstaltungen, etc.) und auf fünfzehn von mir durchgeführte Experteninterviews. Diese Kombination aus theoretischer, kompilatorischer Arbeit und eigener, hauptsächlich interpretativ-qualitativer Forschung erscheint mir außerordentlich interessant, aber auch hilfreich im Sinne eines deliberativen Verständnisses von Policy Forschung. Mein Ziel ist es Politikfindungsprozesse zu erklären und darzustellen, aber auch gleichzeitig etwaige Diskurskoalitionen, Machtverhältnisse und (Demokratie)defizite aufzuzeigen und im besten aller Fälle eine Hilfestellung zu bieten, um gegenseitiges Verständnis und Policy Lernen zu ermöglichen.

Während des Forschungsprozesses versuchte ich mir immer wieder bewusst zu machen, dass ich nicht von einem externen, objektiven Standpunkt aus arbeite und mein persönlicher Hintergrund, meine Werte, Sozialisierung und Ausbildung fortwährend den Prozess der Bedeutungszuschreibung von Situationen und Informationen beeinflussen. Im habe mein Studium an den Universitäten von Wien und Rotterdam mit einer Arbeit über Exportproduktionszonen begonnen und mich Anfangs vor allem mit Fragen der Internationalen Entwicklung und den Institutionen der Internationalen Politik beschäftigt. Schließlich fokussierte sich mein Interesse jedoch auf den Europäischen Integrationsprozess und Themen der globalen Politischen Ökonomie. In dieser Hinsicht liegt die Handelspolitik an der Schnittstelle meiner Interessensgebiete und bietet ein ideales Forschungsfeld, das vor allem in Österreich kaum politikwissenschaftlich ergründet wurde. Eine Faszination für Ansätze der interpretativen Policy Forschung habe ich besonders im letzten Jahr entwickelt und der Versuch diese auf ein traditionell organisiertes, wirtschaftliches Politikfeld anzuwenden hat sich als äußerst fruchtbar erwiesen.

1. Theorie und Methode

Theorien und deren methodische Werkzeuge sind vergleichbar mit Karten, vereinfachten Darstellungen der Realität durch die wir versuchen Komplexität zu reduzieren, Regelmäßigkeiten aufzuzeigen und ein schlüssiges Bild von den zu erforschenden Objekten zu gewinnen. Sie sind ein Bündel von Vorannahmen aus einem gesellschaftlich-historischen Kontext, die es uns ermöglichen mit bestimmten Wörtern und in spezifischen Zusammenhängen über ein Feld nachzudenken. Theorien steuern unsere Aufmerksamkeit selektiv und verführen deshalb dazu, die Sichtweise auf den Gegenstand in einer unzulässigen Weise einzuschränken und damit zentrale Zusammenhänge zu übersehen. Daher erscheint es mir umso wichtiger die theoretischen und methodischen Voraussetzungen meiner Arbeit ausführlich darzustellen und gleichzeitig zu reflektieren, um diese Gefahr zu minimieren. Zu Beginn dieses Kapitels (Kapitel 1.1.) steht die Darstellung der in der Politikwissenschaft etablierten Unterscheidung zwischen Polity, Politics und Policy, gefolgt von der Erklärung des Begriffs der Policy Analyse, einem Aufriss ihrer theoretischen Entwicklung und Institutionalisierung vor allem in den USA (1.2.). Die Entstehung der postmodernen Konstellation, mit- ausgelöst durch die feministische Revolution, den Prozess der ökonomisch-politischen Globalisierung und neue Technologien vor allem in den Bereichen Kommunikation und Biotechnologie hat natürlich auch in der Policy Forschung ihre Spuren hinterlassen. In Folge des Linguistic Turn in den Sozialwissenschaften konnte sich eine lebhafte Kritik an der etablierten Wissenschaftsphilosophie entwickeln (1.3. und 1.3.1.). Die Abkehr vom Positivismus (1.3.2.) in der Politikfeldanalyse in Form der Argumentativen Wende (1.3.3.) bildet die Basis für meine Arbeit. In Abschnitt 1.3.4. beschäftige ich mich deshalb mit den philosophischen Grundlagen argumentativer Policy Analyse und präsentiere drei Beispiele, die mich auf diesen Pfad führten. Anschließend werden die beiden Konzepte der deliberativen Policy Analyse (1.3.5.) und der Frame Analyse (1.3.6.) genau diskutiert, da sie die grundlegenden Werkzeuge für die Untersuchung meines Fallbeispiels in Kapitel 4 bereitstellen. Um die Besonderheiten bei der Verwendung von interpretativen Methoden besser zu verstehen, beschäftige ich mich danach (1.4.) mit einigen Überlegungen Dvora Yanow's, und zeige die Bedeutung der Trias Ethos, Logos und Pathos für die Analyse politischer Entscheidungsprozesse. Am Schluss (1.4.1.) lege ich meine Vorgangsweise bei der Auswahl der Literatur sowie der Generierung und Analyse von Artefakten offen.

1.1. Was ist Policy Analyse?

Das deutsche Wort Politik erfährt im Englischen eine semantische Unterscheidung in die Begriffe Polity, Politics und Policy. Polity bezieht sich auf die strukturellen, verfassungsmäßigen oder normativen Aspekte, auf politische und institutionelle Ordnungen, wobei auch Ideen und Ideologien angesprochen werden. Die Bezeichnung Politics erfasst den prozessualen Aspekt des Politikbegriffs. Es werden Gestaltungsprozesse, konkrete Forderungen, Entscheidungen, Pläne und Vereinbarungen angesprochen. Policy schließlich beschreibt den inhaltlich-materiellen Teil von Politik und unterliegt zusätzlich einer zeitlichen Differenzierung. Als Policy Output wird das Ergebnis formaler

Entscheidungsprozesse, deren Inhalt, bezeichnet, während sich Policy Outcome auf das Resultat konkreten Handelns der mit der Durchführung betrauten Institutionen bezieht und mit Policy Impact das Eintreten längerfristiger Veränderungen gemeint ist. Außerdem kann der Policy Begriff auf ein einzelnes Politikfeld bezogen sein, indem Policies nach nominellen Kategorien unterschieden werden, um verschiedene Bereiche (Bildung, Wirtschaft,...) voneinander abzugrenzen. Diese Dreiteilung des Politikbegriffs ist als konzeptionelle Unterscheidung zu verstehen, da die drei Bereiche in der Realität immer ineinander fließend ablaufen – politische Inhalte werden in Auseinandersetzungen innerhalb konkreter politischer Strukturen definiert (Schubert/Bandelow, 2003: 4-5, Schneider/Janning, 2006: 15).

Parsons (1995: 13) recherchiert im Oxford English Dictionary nach Bedeutungen für das Wort Policy, die sich ins Deutsche mit „politischem Scharfsinn“, „Staatskunst“ oder „das Vorgehen einer Regierung, Partei, etc.“ übersetzen lassen. Als Antonym wird Ziellosigkeit dargestellt, während als Synonyme Staatskunst, Weisheit, Plan, Handlung, Taktik, Strategie usw. fungieren. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs entwickelte sich die moderne und bis heute vorherrschende Bedeutung von Policy als logische Handlung, welche aus reiflicher Überlegung hervorgeht. Dem Wort Policy wurde damit seine machiavellistische Dimension genommen und Strategien, wie etwa politische, unterbewusst wirkende Illusionen, Schauspiel oder die Erfindung von Geschichten, die dem Erzähler nutzen, fortan ausschließlich dem Bereich Politics zugeschrieben. Policy behielt eine vorwiegend neutrale Konnotation als Instrument politischer Rationalität, und ist das Produkt von administrativen und bürokratischen Prozessen. Sie beinhaltet sowohl ein Verständnis als auch eine Lösung für ein Problem, die beide auf logisch begründeten Argumenten basieren (Parsons, 1995: 14-16).

Die Policy Analyse oder Politikfeldanalyse als Subdisziplin der Vergleichenden Politikwissenschaft wurde in diesem Kontext ausgehend von den USA in den Fünfziger Jahren entwickelt, um politische Entscheidungsfindungsprozesse besser zu verstehen und um Policy-Maker mit relevantem Wissen über soziale und ökonomische Probleme zu versorgen. Schubert und Bandelow (2003: 6-7) verdeutlichen diese Ausrichtung in ihrem Einführungsband, indem sie die Politikfeldanalyse als interaktionsorientiert (Analyse konkreter Entscheidungsfindungsprozesse) und problemorientiert (Suche nach sachadäquaten Lösungen) beschreiben. Es besteht der Anspruch konkrete politische Ergebnisse zu klären. Die Policy Analyse fragt danach, was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie bewirken. Politische Entscheidungen, deren Umsetzung und Bedingungsfaktoren, stehen im Zentrum des Forschungsinteresses, wobei Institutionen neben situativen und ideellen Faktoren als Bezugsrahmen gesehen werden.

Politik wird in der Policy Perspektive als Problembearbeitungsprozess und nicht primär als Ordnungs-, Macht- oder Interessenspolitik verstanden. Inhalte erscheinen als Probleme, die von der Politik bearbeitet werden, was zu einer starken Anwendungsorientierung etwa in der Evaluation von politischen Maßnahmen, oder auch in der Politikberatung führt. Häufig wird eine indirekte Aufklärungsfunktion insofern angenommen, als neue Ideen und Informationen durch die Policy Analyse vermittelt werden und dadurch im Lauf der Zeit auch die Wahrnehmung von Problemen und Lösungsmöglichkeiten der handelnden Akteure verändert wird (Saretzki, 2003: 391-392). Die

folgenden Zitate zeigen einige Versuche bekannter Autoren die Politikfeldanalyse in einem kurzen und prägnanten Satz zu beschreiben:

"Policy analysis is what governments do, why they do it, and what difference it makes." (Dye, 1976 zitiert in Schubert/Bandelow, 2003: 3)

"...an applied science discipline which uses multiple methods of inquiry and arguments to produce and transform policy-relevant information that may be utilized in political settings to resolve policy problems." (Dunn, 1981 zitiert in Fischer, 2007: xix)

"Politikfeldanalyse befasst sich mit den konkreten Inhalten, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns. Sie entspricht daher in vieler Hinsicht der Rolle der Betriebswirtschaftslehre in den deutschen Wirtschaftswissenschaften."
(Schubert/Bandelow, 2003: 3)

1.2. Die Entwicklung der Disziplin

Der US-amerikanische Politikwissenschaftler Harold D. Lasswell (1902-1978) gilt als Begründer der Policy Analyse. Er formulierte einen Zugang dessen Schwerpunkte sich folgendermaßen skizzieren lassen: eine multidisziplinäre Ausrichtung, die Rolle des Analysten als Berater und Mediator, die Bereitstellung und Integration von handlungsorientiertem Wissen in und für den Policy Prozess sowie die Anpassung demokratischer Praxis an die Anforderungen einer sich entwickelnden technisch-wissenschaftlichen Gesellschaft nach dem Zweiten Weltkrieg. Die weitere theoretische und methodische Entwicklung aber beschritt, dem Vorbild der Sozialwissenschaften insgesamt folgend, einen weitaus engeren Pfad. Die Naturwissenschaften und die Ökonomie dienten als Vorbild für eine neopositivistische, empirische Ausrichtung, wonach allgemeingültige Gesetze das menschliche Handeln bestimmen und Analyseeinheiten in sozialen Systemen vergleichbar und zeitlich stabil existieren. Die Übernahme von Management Praktiken, rigorose quantitative Analyse, die Trennung von Fakten und Werten und die Suche nach generalisierbaren Ergebnissen, die auf verschiedene soziale Kontexte übertragbar sind, kennzeichnen den Mainstream der Policy Analyse bis heute (Fischer, 2007: xix, Parsons, 1995: 18). Einen Ausgangspunkt für diese Entwicklungen bildet die so genannte Behavioralistische Revolution in der US-amerikanischen Politikwissenschaft während der 1950er und 1960er Jahre, deren Vertreter das Individuum oder Gruppen als zentrale Analyseeinheit vorstellten. In dieser Sichtweise waren die Ergebnisse von politischen Prozessen Aggregate individueller Handlungen von passiv und reaktiv agierenden Akteuren. Analytisches Denken in mehreren Abstraktionsebenen und Hypothesenbildung mit Hilfe empirischer Daten bildeten die Grundlage der behavioralistischen Modelle, deren prominenteste die Systemanalyse in ihren unterschiedlichen Ausprägungen ist. Ab den Sechziger Jahren wurde die Rational Choice Theorie immer beliebter, die auf wirtschaftlichen Überlegungen fußt und den Menschen als Homo Oeconomicus betrachtet. Ökonomisch denkende Akteure mit einer Identität, die bereits durch ihre Präferenzen bestimmt ist, sind hier aktiv tätig und orientieren sich vorwiegend an der Maximierung persönlicher Werte. Die einzelnen Akteure werden in einer atomistischen Konzeption als von ihrer sozialen Struktur losgelöst gedacht. Politik findet als Spiel unter Individuen um Zugang zur Macht oder zu knappen Ressourcen mittels rationaler Überlegungen statt. Die VertreterInnen des Rational Choice

Ansatzes behaupten die Existenz allgemeiner Gesetze des menschlichen Handelns, die über Kontexte und Frames hinweg vorausgesagt werden können. Als Modelle dienen unter anderen die Spieltheorie und Social Choice (Gottweis, 1998: 12-13). Rational Choice als Theorie für die Erklärung von menschlichen Entscheidungen ist in der US-amerikanischen wissenschaftlichen Debatte bis heute führend.

Die ersten praktischen Anwendungsmöglichkeiten beziehungsweise Arbeitsplätze für Analysten in den USA waren in den Bereichen Wirtschafts- und Verteidigungspolitik in der bundesstaatlichen Administration angesiedelt. Eine große Nachfrage nach Policy Analyse entstand aber erst mit dem Great Society Plan von US Präsident Lyndon Johnson in den 1960er Jahren. Zu einer Zeit als der Kampf gegen die Diskriminierung der afroamerikanischen Bevölkerung auf seinem Höhepunkt angelangt war, wurde ein „Krieg gegen die Armut“ proklamiert. Die Policy Experten sollten die Pläne dazu liefern und später die Ergebnisse der Programme evaluieren. Doch der große Traum von der technischen Planbarkeit sozialer Strukturen und vom Ende der Armut funktionierte nicht. Die ForscherInnen hatten sich zu sehr auf das Erkennen von Problemen und die Formulierung von Programmen und Lösungsvorschlägen konzentriert. In den frühen Jahren wurden vor allem Problemstellungen während der Implementierungsphase ignoriert, die etwa dazu führten, dass die Programme von der Bürokratie vollkommen anders durchgeführt wurden, als ursprünglich gedacht (Parsons, 1995: 20, Fischer, 2003b: 7). Auch die Evaluation von Maßnahmen wurde zu Beginn vernachlässigt, erlebte aber seit den Siebziger Jahren einen enormen Aufschwung. Obwohl in diesem Bereich zahlreiche wichtige methodische Innovationen erdacht wurden, konnte die empirisch-technokratische Ausrichtung der Forschung viele Aspekte des Scheiterns von Maßnahmen nicht erklären, da diese häufig politisch determiniert und kontextabhängig sind. Darüber hinaus wurde die Evaluierung von VertreterInnen der Republikanischen Partei oft instrumentalisiert, um staatliche Maßnahmen prinzipiell in Frage zu stellen. Mit der Etablierung der Policy Analyse in der staatlichen Verwaltung musste zudem die normative Orientierung als Demokratiewissenschaft hinter einer praxisorientierten Beraterfunktion und Evaluationsforschung zurücktreten (Fischer, 2003b: 8-9).

Zur selben Zeit zeigte der Vietnamkrieg die Grenzen der rein technisch orientierten Policy Forschung auf. Die elaborierten Kosten-Nutzen Analysen und Systemanalysen scheiterten an der Unzuverlässigkeit von Daten, aber auch an den unterschiedlichen kulturellen Kontexten in den beiden Ländern. Fischer (2003b: 10) formuliert das zu Grunde liegende Phänomen folgendermaßen: „The contextual setting, they had to learn, is always first and foremost a socio-political construct.“

Mit dem Ende der 1970er Jahre und dem Beginn der 1980er Jahre kam es zu drei wichtigen Entwicklungen innerhalb der Policy Analyse. Auf theoretischer Ebene wurden Institutionen und ihre Rolle im politischen Prozess stärker ins Zentrum gerückt, während andererseits Forschungsergebnisse zeigten, dass die empirisch orientierte Policy-Forschung von den EntscheidungsträgerInnen kaum benutzt wurde und schließlich sollte die Politikfeldanalyse als multidisziplinärer Ansatz neu belebt werden. Zuerst werde ich die Hauptstränge des Neoinstitutionalismus näher erläutern, da sich dieses Theoriegebäude in der Vergleichenden Politikwissenschaft und in der Policy Analyse, speziell im deutschen Sprachraum, großer Beliebtheit erfreute und noch immer erfreut. Im staatszentrierten Neoinstitutionalismus kann der Staat weitgehend unabhängig von sozialen Gruppen agieren und seine Präferenzen eigenständig formulieren und

implementieren. Der Ansatz des Historischen Institutionalismus wiederum definiert Institutionen als formelle und auch informelle Strukturen zur Erzeugung von Zustimmung, die die verschiedenen staatlichen Strukturen miteinander verbinden und das Verhältnis zur Gesellschaft strukturieren. Institutionen verleihen einigen Akteuren mehr Macht als Anderen und strukturieren deren Wahrnehmung, indem bestimmte Strategien zur Lösung von Problemen einfacher umsetzbar erscheinen. Sie prägen Policy Prozesse und Langzeitentwicklungen, indem Anreize für die beteiligten Akteure geschaffen werden, ohne jedoch deren fundamentale Präferenzen und Identitäten zu verändern (Pollack, 2005: 20). Schließlich sorgen aus der Sicht des Rational Choice Institutionalismus legislative Regeln für Stabilität. In Anlehnung an die Wirtschaftswissenschaften wird von einem struktur-induzierten Equilibrium gesprochen. Institutionen werden geschaffen, wenn die Transaktionskosten für politische Entscheidungen hoch sind. Zweitens stellten sich einige WissenschaftlerInnen zunehmend die Frage, inwieweit die Forschungsergebnisse in der Praxis genutzt wurden. Die Resultate waren ernüchternd. Maximal ein Drittel der EntscheidungsträgerInnen empfanden die von der Policy Forschung präsentierten empirischen Erkenntnisse als nützlich. „Given the size of the investment in time and money, one could argue that the pay-off of policy analysis has not justified the cost.“ (Fischer, 2003b: 11) Als eine Konsequenz daraus wurde die Suche nach alternativen Analyserahmen und Methoden aufgenommen, die sowohl dem normativen und interpretativen Charakter von politischen Problemen als auch den mit Wertvorstellungen verbundenen und schwierig zu lösenden Konflikten stärker Rechnung tragen. Die dritte maßgebliche Veränderung bestand darin, den schon von Lasswell vorgeschlagenen multidisziplinären Zugang wieder stärker zu betonen. In den USA kam es zu einer Gründungswelle von außeruniversitären Forschungsinstituten, auch Think Tanks genannt, die im Gegensatz zu den Universitäten die Lasswell'sche „Policy Orientation“ wieder aufnahmen und je nach Verortung des Problems Ansätze aus verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen miteinander kombinierten (Parsons, 1995: 28).

In den 1980er und frühen 1990er Jahren konnte sich die Policy Analyse auch in Europa etablieren und die Implikationen des „Linguistic Turn“ oder auch „Interpretive Turn“ in den Sozialwissenschaften allgemein, erfassten die Politikfeldanalyse (siehe Kapitel 1.3.). Natürlich wurden politische Maßnahmen in Europa auch schon davor analysiert, jedoch wurde die Policy Analyse, mit Ausnahme von Großbritannien und den Niederlanden, nicht als wissenschaftliche Disziplin etabliert. Die Forschung in den beiden Ländern orientierte sich jedoch weitgehend an den Erkenntnissen in den USA. Erste theoretische und methodische Innovationen fanden in Deutschland, Schweden und Dänemark in der Implementierungs- und Evaluationsforschung statt (Fischer, 2003b: 2). Als Antwort auf die interpretative Herausforderung versuchten einige neopositivistische Modelle die Rolle von Ideen näher in Betracht zu ziehen. Allerdings sollten Ideen nur in solchen Fällen einspringen, bei denen auf Interessen basierende Erklärungen versagten. Im Neoinstitutionalismus wird diese Sichtweise erstmalig aufgebrochen. Er sieht politische Praktiken in Institutionen verankert, die mit Ideen, Regeln oder Rollenvorstellungen durchzogen sind und die Präferenzen und Erwartungen von Akteuren strukturieren. Die Interessen von Akteuren sind noch immer gegenwärtig. Sie werden aber von institutionellen Strukturen, Normen und Regeln beeinflusst, Bedeutungen und symbolische Handlungen stehen im Zentrum (Fischer, 2003b: 28). Aber auch die Policy Netzwerk Ansätze, die während der 1980er Jahre populär wurden (z.B.: Policy Communities, Epistemic Communities, u.a.)

und auf die Entwicklung institutionalisierter Beziehungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren Bezug nehmen, wobei das Hauptaugenmerk auf nicht-legislativ geregelten Arrangements liegt, betrachten Ideen und Interessen als sozialen Klebstoff, der die Akteure in einer Arena zusammenhält. Die Netzwerk Theorien bleiben allerdings einem methodologischen Realismus verhaftet und wurden häufig um Rational Choice Theorien und institutionelle Zugänge erweitert (Gottweis, 1998: 14-15). In diesem Zusammenhang möchte ich abschließend noch auf das einflussreiche Konzept der Advocacy Koalitionen hinweisen, das von Paul Sabatier und Hank Jenkins-Smith zu Beginn der 1990er Jahre formuliert wurde. Eine Advocacy Koalition ist eine Allianz politischer Gruppen in einem Policy Subsystem, die durch eine Reihe politischer Vorstellungen zusammengeführt werden. Ideen und Vorstellungen spielen neben Interessen eine wichtige Rolle bei der kognitiven Abgrenzung gegenüber konkurrierenden Gruppen und bei politischem Wandel. Durch technisch-wissenschaftliche Erkenntnisse und Debatten im Politikfeld, kann gegenseitiges Lernen und die Veränderung instrumenteller Vorstellungen erreicht werden, während die so genannten core beliefs schwer zu beeinflussen sind. Der Advocacy Ansatz übersieht jedoch die Rolle von historischen und sozialen Kontexten, nimmt an, dass die Wissenschaft immun gegenüber politischen Prozessen ist und fokussiert auf die Lösung vorgegebener Probleme, ohne auf den interpretativen Charakter politischer Probleme einzugehen (Fischer, 2003b, 35).

Den bisher vorgestellten theoretischen Zugängen sind einige zentrale Merkmale gemein. Sie privilegieren entweder Akteure oder Strukturen, folgen einem analytischen Modell das vorsieht Hypothesen aufzustellen, zu überprüfen oder zu falsifizieren, mit dem Ziel kausale Generalisierungen zu generieren, die hauptsächlich quantitativ testbar sind. All diese Annahmen, insbesondere jene wonach Sprache als neutrales Medium betrachtet wird, das zur Aufzeichnung von Beobachtungen dient, wird von den VertreterInnen der argumentativen Policy Analyse radikal in Frage gestellt. Gottweis (1998: 17) drückt es folgendermaßen aus: "However, these approaches continue to be limited by their epistemological realism, which creates a natural barrier to a nondichotomizing understanding of the relationships connecting human agency, institutions, and structures. As a result, these approaches view such central elements of the political as discourse, ideas, and knowledge as epiphenomena. It is precisely an emphasis on language as *constitutive* of politics that is at the center of the poststructuralist framework of analysis." Dieser poststrukturalistische Analyserahmen bildet einen wichtigen Strang innerhalb des argumentativen Ansatzes auf den ich im folgenden Abschnitt näher eingehen werde, um die theoretischen Grundannahmen hinter meiner Arbeit verständlich zu machen.

1.3. Argumentative Policy Analyse

Mit dem Fall der Berliner Mauer und dem Zusammenbruch der Sowjetunion erfolgte das spontane Ende der bipolaren geopolitischen Weltordnung für die Politikwissenschaften vollkommen unerwartet. Eine Folge daraus war, dass der Anspruch der Wissenschaftler zukünftige Entwicklungen mit Hilfe kausaler Generalisierungen zu prognostizieren, radikal in Frage gestellt wurde. Die wirtschaftliche Globalisierung mit der Liberalisierung von Finanzmärkten, der Entstehung von transnationalen

Konzernen, oder der damit einhergehenden Ausweitung des Welthandels, aber auch maßgebliche technologische Veränderungen in den Informations- und Kommunikationstechnologien sowie in der Biotechnologie verursachten Identitäts- und Differenzverschiebungen. Etablierte Unterscheidungen wie Politik und Ökonomie sowie zwischen national, international und supranational sind zunehmend schwierig aufrechtzuerhalten. Außerdem entwickelten sich seit den 1970er Jahren weltweit eine Reihe von sozialen Bewegungen, die sich in gesellschaftlichen Konflikten um Hautfarbe, Herkunft, Sexualität und Gender oder Fragen nachhaltiger Entwicklung engagieren. Im Zuge dieser Entwicklungen werden bisher vorherrschende Codes, die Realität beschreiben und Normalität sowie Subjektidentitäten bestimmen, in Frage gestellt. Es wird nicht mehr nur die Beseitigung von Ungleichheit verhandelt, sondern Unterschiedlichkeit verlangt Raum für sich selbst (Gottweis, 1998: 324-325). Die großen Erzählungen der Moderne sind in der Folge immer schlechter in der Lage soziale, wirtschaftliche und technologische Probleme zu lösen. Das Infragestellen von über lange Zeit gültigen analytischen und politischen Garantien, die Auflösung bisher privilegierter politischer Positionen und Akteure schaffen unterschiedliche politische Räume und Logiken, die eine Vielzahl von Identitäten formen und Unsicherheit erzeugen (Gottweis, 1998: 6). In dieser Zeit des Umbruchs und der Krise etablierter Strukturen wird die große Bedeutung unterschiedlicher Bedeutungszuschreibungen einfacher ersichtlich.

1.3.1. Governance

In einem Schwenk, weg von den gewohnten politischen Institutionen und hin zu den bisherigen Rändern institutioneller Aktivität sowie inter-organisatorischen Netzwerken, entstehen neue Orte, Akteure und Themen in der Politik, die eine Herausforderung für die Unterscheidung von öffentlichem und privatem Raum darstellen. Vorstellungen von Politik selbst ändern sich mit zentralen neuen Themen, wie Umwelt und Feldern wie Nahrung und Biotechnologie, auch „Politiken des Lebens“ genannt. Natürlich haben traditionelle, hierarchisch organisierte Institutionen ihren Platz nicht gänzlich verloren. Sie müssen aber in vielen Bereichen mit offenen, unkonventionellen ad-hoc Arrangements konkurrieren, die eine oft beeindruckende Problemlösungskapazität in bisher stark umkämpften Gebieten aufweisen (Hajer/Wagenaar, 2003: 3). Somit ist in den letzten zwei Dekaden eine neue Palette politischer Praktiken zwischen den institutionellen Schichten des Staates und auch zwischen staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen Organisationen entstanden. Es sind oft informelle Arrangements, die Lösungen produzieren und nicht mehr Versammlungen von Staaten, Verordnungen oder hierarchische Entscheidungen (Hajer/Wagenaar, 2003: 1). In der Politikwissenschaft wurde diesen Entwicklungen mit dem Begriffswandel von Government zu *Governance*, oder Regierung – Regieren, Rechnung getragen. *Governance* stellt ein substantiviertes Verb (Wortursprung: to govern) dar. Es beschreibt eine Dauerstellung von Steuerungs- und Regelungsaktivitäten und bezeichnet den Prozess des Steuerns und Regels eines technischen oder sozialen Zusammenhanges, wobei die konkreten Mechanismen, seien es Systeme, Institutionen oder Akteure offen bleiben. Eine institutionelle Sichtweise ist jedoch dominant (Schneider/Janning, 2006: 163). Der entscheidende Punkt ist die Ablöse des traditionell hierarchischen Modells der

Politikentwicklung, bei dem die Formulierung und Implementierung von Policy Programmen ausschließliche Kompetenz von Exekutive und Legislative ist, durch Governance Netzwerke. Sie sind als pure Notwendigkeit aufgrund ständig wachsender Zuständigkeitsbereiche, Interdependenzen und der Konzentration von gesellschaftlichen Ressourcen in Großorganisationen entstanden. Staatliche Ressourcen und Organisationskapazitäten können mit diesen Entwicklungen nicht mehr mithalten und es kommt zur Kooperation mit nichtstaatlichen und privaten Akteuren. Dies kann in der Form von Arbeitsteilung, Austauschprozessen oder kompletter Selbstregulierung einzelner Sektoren stattfinden. Netzwerke als Interaktionszusammenhänge liegen zwischen den beiden extremen Funktionsprinzipien Hierarchie und Markt und so ist es modern geworden vom „kooperativen Staat“ zu sprechen (Schneider/Janning, 2006: 159-162). Ein weiterer Vorteil des Begriffs Governance ist, dass er dabei hilft intellektuelle Reflexe und stumme Gedankenmuster zu reflektieren, indem kognitive Festschreibungen freigelegt werden, die implizit das Denken über politische Entscheidungsfindung regulieren (Hajer/Wagenaar, 2003: 2). Maarten A. Hajer und Hendrik Wagenaar (2003: xiv) argumentieren in ihrem Sammelband *Deliberative Policy Analysis*, dass eine starke praktische und konzeptionelle Verbindung zwischen post-positivistischer Policy Analyse und der sich entwickelnden dezentralen Netzwerk Governance besteht. Sie stellen jedoch auch die Frage, was tatsächlich wirklich neu an unserer Realität ist. Oft werden nur wichtige makro-soziologische Prozesse, wie verteilte Macht, sinkendes Vertrauen, mehrdeutige Institutionen, transnationale Einflüsse oder vermehrte Reflexivität beschrieben und deren Verbindung zur Krise von Regierung nicht genügend argumentiert. Es kommt im Prinzip zu einer Verlagerung von Netzwerken. Neue Netzwerke erodieren die Macht von etablierten Netzwerken, was zu einer Phase der Instabilität und zur Neudefinition staatlicher Autorität führt. Die beiden Autoren verstehen Gesellschaft als offene oder instabile Strukturen, die sich ständig wandeln. Es entstehen neue Chancen und Risiken, da immer zu einigen Problemen mobilisiert wird, während andere beiseite geschoben werden (Hajer/Wagenaar, 2003: 5).

Vor diesem Hintergrund formulierten die VertreterInnen der argumentativen Policy Analyse eine fundamentale Kritik am positivistischen Erkenntnismodell, das die Disziplin seit ihrer Geburt geprägt hat. Einiges davon ist in meinen bisherigen Ausführungen schon durchgeklungen, nichtsdestotrotz erscheint mir eine systematische Darstellung wichtig, da die Bewegung von dort ihren Ausgang nahm.

1.3.2. (Neo-)Positivismus

Die positivistische Epistemologie hat ihren Ursprung in der Reformation und den Religionskriegen des 15. und 16. Jahrhunderts in Europa, die die Autorität und den absoluten Wahrheitsanspruch der Kirche zerstörten. Als neuer Pfeiler von sozialer Stabilität fungierte von nun an die Bestimmung von Wahrheit. Eindringlich argumentiert Frank Fischer (2003a: 214), dass in verschiedenen historischen Perioden Wissen auf radikal andere Weise definiert wurde und eine bestimmte Auffassung von Wissen die Formen gesellschaftlicher Entwicklung maßgeblich mitbestimmt. Als wichtigster Aspekt wird im Positivismus eine direkte Verbindung zwischen Wissendem und Wissen angenommen, d.h. es gibt aus dieser Perspektive keine kulturelle oder sprachliche Mediation zwischen dem sensorisch

Wahrgenommenen und der Forscherin. Der empirisch erfassbare Bereich wird als einzig legitime Sphäre wissenschaftlicher Untersuchungen anerkannt, während Religion, Philosophie, Ästhetik, Ethik, Diskurse, Mythen, Dogmen oder Aberglaube als residuale Kategorien betrachtet werden (Hawkesworth, 2006: 28-29). Daraus folgt für die Policy Analyse, dass wissenschaftliche Betrachtung von Politik immun gegen politische Prozesse, Wertvorstellungen und subjektive Wahrnehmungen ist. Die empirisch orientierte Politikfeldanalyse geht von der gesetzmäßigen Erklärbarkeit und Vorhersagbarkeit der politischen Welt aus und arbeitet vorwiegend mit quantitativer Methodik. Diese Konzeption von Realität, die Fakten und Wertvorstellungen getrennt sieht, sowie von Wertneutralität als forschungsleitendem Prinzip für SozialwissenschaftlerInnen ausgeht, marginalisiert die normativen Elemente sozialen Lebens. Diese Fakten-Werte Dichotomie führte zur Entwicklung einer technokratischen Form der Policy Analyse, ausgerichtet auf die Bereitstellung effizienter Mittel zur Erreichung politisch formulierter Ziele, zum Zweck eines verbesserten Managements politischer Probleme und rationalem Programmdesign. Es wurde die Überlegenheit von wissenschaftlich fundierten Entscheidungen proklamiert (Fischer, 2003a: 212-213).

Gesucht wird nach empirisch organisierten, replizierbaren, kausalen Generalisierungen als Grundlage von Wissen mittels Stichprobeverfahren, Datenerfassung, quantitativen Messungen und der Entwicklung von kausalen Modellen mit erklärender Kraft. Bekannte Werkzeuge sind unter anderen quasi-experimentelle Forschungsdesigns, multiple Regressionsanalyse, Input-Output Analyse, Kosten-Nutzenanalyse und diverse Umfragetechniken. Eine wichtige Modernisierung des positivistischen Ansatzes stellte Karl Poppers Kritischer Rationalismus in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts dar. Durch Falsifizierung in einem Trial and Error Verfahren können Wissenschaftler ihre Mutmaßungen anhand der Wirklichkeit überprüfen. Im Zeitverlauf werden Theorien dadurch immer diffizileren empirischen Tests ausgesetzt und müssen sich behaupten. Aus Sicht des Kritischen Rationalismus kann man sich der Wahrheit nur in Form einer graduellen Annäherung an objektives, problemorientiertes Wissen nähern. Wissenschaftliche Theorien denkt Popper als deduktiv in Zusammenhang stehende Systeme von Annahmen, wobei Erklärungen auch als Vorhersagen gesehen werden und wissenschaftlicher Fortschritt insgesamt als eine Hypothesen bildende, deduktive Methode verstanden wird, um Aussagen zu testen (Hawkesworth, 2006: 33). Akkumulierung von Wissen erfolgt im neopositivistischen Paradigma über empirische Falsifikation durch das Testen von Hypothesen, mit dem Ziel Verhalten über historische und soziale Kontexte hinaus zu erklären und vorherzusagen (Fischer, 2003a: 212). Aufgrund dieser auf technokratische Praktiken verengten Sichtweise des politischen Entscheidungsprozesses entstanden Probleme verwertbares Wissen für die Entscheidungsträger zu produzieren. Das unter dem dominanten Einfluss der Ökonomie stehende rationale Handlungsmodell, wonach politische Akteure auf eine Weise agieren, die an den wissenschaftlichen Forschungsprozess angelehnt ist, führt zu einer Policy Analyse, die versucht politische Themen in technische Lösungen zu übersetzen, die danach durch administrative Mittel umgesetzt werden. Zu Beginn führt die Forscherin idealtypisch eine empirische Analyse der Probleme durch und formuliert anschließend adäquate Ziele und Strategien, die zu einer optimalen Lösung führen. In einem weiteren Schritt erfolgt die Ermittlung von relevanten Konsequenzen und Möglichkeiten, die aus alternativen Lösungsmöglichkeiten hervorgehen, wobei die verfügbaren Daten kombiniert werden und schließlich eine Kosten-Nutzen Analyse erstellt wird. Abschließend führt die

Wissenschaftlerin einen Vergleich zwischen den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, einschließlich ihrer Konsequenzen und den zu erwartenden Kosten beziehungsweise Nutzen durch, um dann die effizienteste Lösung auswählen zu können (Fischer, 2007: 224). Ziel der traditionellen Policy Analyse ist es Methoden und Praktiken zu finden, um Debatten beizulegen, wobei sie eigentlich die Qualität von Argumentation in öffentlichen Deliberationsprozessen verbessern sollte. Zusammenfassend stellt Mary Hawkesworth (2006: 48) fest: „Positivist approaches to political science are committed to the belief that definitions are and must be value free, that concepts can be operationalized in a thoroughly non-prescriptive manner, and that research methodologies are neutral techniques for the collection and organization of data. Positivism conceives the political scientist as a passive observer who merely described and explained what exists in the political world.“ Außerdem veranschaulicht sie, wie den unterschiedlichen, aus neopositivistischer Wissenschaftstheorie erwachsenden Zugängen vier verschiedene Konzeptionen von Politik zu Grunde liegen (Hawkesworth, 2006: 41-45). Ich werde sie an dieser Stelle kurz skizzieren: In der *institutionellen Konzeption* von Politik bilden Regierungsorganisationen den Schwerpunkt empirischer, politikwissenschaftlicher Forschung. Vorwiegend mittels Fallstudien werden konstitutionelle und rechtliche Bestimmungen analysiert. Allerdings kann aus dieser Perspektive nicht auf die Rolle von Akteuren eingegangen werden und Situationen ohne bindendes Recht, wie es etwa die Internationalen Beziehungen darstellen, können nicht erfasst werden. Die zweite Konzeption sieht *Politik als Kampf um Macht*, an der Individuen partizipieren, um ihren eigenen Vorteil zu maximieren. Politik ist im gesellschaftlichen Zusammenhang allgegenwärtig und wird als Nullsummenspiel betrachtet, bei dem der Wettbewerb nie endet und Macht als Mittel zur Ausbeutung dient. Drittens konzentriert sich der *pluralistische Entwurf* von Politik auf Interessenausgleich. Individuen engagieren sich, um eine breite Palette an Werten zu maximieren. Von Kompromissen geprägte Verhandlungen dienen als Vehikel für den gesellschaftlichen Interessenausgleich, mit dem Ziel Ergebnisse zu finden, die alle Akteure zufrieden stellen. Dahinter steht die Annahme, dass alle Konflikte lösbar sind. Der Mechanismus der Entscheidungsfindung besteht darin, aus einer Palette von Möglichkeiten diejenige zu finden, der die Mehrheit der am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure zustimmen kann. Das Handeln wird von einer Mischung bestehend aus institutionellen Interessen, Parteizugehörigkeit, privaten Anschauungen und von der aufgeklärten Position für das gemeinsame Gut, geleitet. An der pluralistischen Herangehensweise wurden mehrere Kritikpunkte formuliert. Einerseits lässt sie die Macht von Staat und Wirtschaft außer Acht und nimmt Prozesse von etablierten Demokratien in Europa und Nordamerika als Maßstab für weltweite Entwicklungen. Außerdem wird die Fakt-Wert Dichotomie akzeptiert und alles außerhalb rationaler Diskussion, wie etwa Emotionen, ignoriert. Schließlich wird Politik in der *funktionalen Perspektive* als sich selbst regulierendes System innerhalb eines größeren sozialen Systems betrachtet. Im Zentrum stehen die autoritative Allokation von Werten und die Generierung eines wissenschaftlichen Verständnisses der Anforderungen an das politische System.

1.3.3. Die Argumentative Wende

Um eine Alternative zu dem in weiten Strecken unrealistischen, objektivistisch-positivistischen Modell zu finden, vollzog eine Reihe von WissenschaftlerInnen ab den 1980er Jahren einen fundamentalen Perspektivenwechsel und rückte die Sprache ins Zentrum ihrer Analysen. "Whereas neopositivist approaches embrace the rationality model of policy making and attempt to provide unequivocal, value-free answers to major questions, argumentative policy analysis rejects the focus of policy studies being the application of scientific techniques and rationality, instead moving language and the process of utilizing, mobilizing and weighing arguments and signs in the interpretation and praxis of policy making and analysis into its center." (Gottweis, 2007: 237) Policy Analyse wird als „crafted argument“ (Fischer, 2007: 235) verstanden. Beobachtung ist nie objektiv, sondern sprachlich und kulturell gefiltert. Das Gehirn empfängt nicht nur Bilder von der Außenwelt, sondern es wird durch Selektion, Interpretation und Phantasie eine Ordnung hergestellt (Hawkesworth, 2006: 31). Es gibt immer multiple Interpretationen und Verstehensweisen von sozialer und politischer Realität und als Folge daraus miteinander im Widerstreit stehende Problemdefinitionen. Es existieren keine Daten deren Bedeutung unstrittig ist, da verschiedene Individuen und Gruppen an multiplen Interpretationen festhalten. Folglich wird Wissen durch Interpretation angeeignet und wertfreie Urteile von einem externen Standpunkt sind unmöglich. Yanow (2000: 6) zeigt, dass die in einer Situation handelnden Akteure und die Policy Forscherin innerhalb ihres subjektiven Erfahrungshintergrundes, der beispielsweise durch das familiäre Umfeld, individuelle Erfahrungen, Ausbildung oder regionale Herkunft geprägt ist, dieser Bedeutung zuschreiben. Aber auch Gesetze, Dokumente und andere von Menschen erzeugte Artefakte sind nicht nur rational zu verstehen, sondern reflektieren Bedeutungen und individuelle, als auch kollektive Identitäten. Ein bestimmtes Vokabular und Konzepte für Objekte werden von Menschen in konkreten sozialen Praktiken konstruiert und verweisen somit auf den zeitlich und örtlich gebundenen Charakter von Wissen (Fischer, 2003a: 217).

Die argumentative Policy Analyse fragt danach, wie diese kognitiven Elemente in der Wissenserzeugung diskursiv miteinander interagieren. Für Postpositivisten werden empirische Daten durch Interpretation und Interaktion mit historischen, vergleichenden und phänomenologischen Perspektiven in Wissen verwandelt. Voraussetzungen, die Sinnzuschreibungen erschaffen, können nur durch die Brille dieser konkurrierenden Perspektiven sichtbar gemacht werden. Die Wahrnehmung von Problemen und auch die Unterbreitung von Lösungsvorschlägen wird nicht mehr als objektiver Mechanismus der Relationierung von Variablen im Policy-Zyklus beschrieben. Unschärfe und Subjektivität charakterisieren den Prozess der Interpretation und Wahrnehmung. Ziel ist es die Aneignungsarbeit durch Interpretationen und diskursive Praktiken während eines fortwährenden Diskussionsprozesses herauszuarbeiten (Schneider/Janning, 2006: 169). Forschungsergebnisse können aus diesen Gründen nicht anhand intersubjektiv vergleichbarer Tests überprüft werden, sondern stellen eine Kette interpretativer Urteile des Forschers dar. Damit können die Ergebnisse besser als Argumente und nicht als induktive oder deduktive Beweise gelten (Fischer, 2003a: 218). Schneider und Janning (2006: 171) leiten aus diesen Erkenntnissen zwei neue Zielorientierungen für die Policy Analyse ab. Einerseits verändert sich die Praxis der Policy-Forscherinnen, indem sie aktiv in Entscheidungsprozesse eingreifen und Argumente prägen, während andererseits politische

Programmentwürfe als Texte oder Narrative sowie als Ergebnis von diskursiven Praktiken zur Generierung von Problemdeutungen gesehen werden.

Hendrik Wagenaar (2007: 429-432) beschreibt, dass Bedeutungen nicht kausal, sondern intentional miteinander verbunden sind. Eine Aktion oder ein gewisses Verhalten ist durch eine Intention gekennzeichnet, wenn wir in der Lage sind eine zukünftige Situation zu bestimmen, die die Handlung nötig macht. Der Unterschied zum kausalen Zusammenhang ist ein unterschiedliches Explanandum. In den Sozialwissenschaften verlangt Beobachtung nach Interpretation, die in einem öffentlichen semiotischen Umfeld stattfindet. Dieser gemeinsame linguistische Raum stellt ein Ensemble von vorgegebenen kulturellen Kategorien bereit. Handlungen sind nur sinnvoll, wenn sie etwas bezeichnen und einen größeren Zusammenhang durch die einzelne Handlung ansprechen. Ein geteiltes Bündel von Verständnissen ist gleichsam linguistisch in die Welt eingeschrieben und sie werden in einem fortwährenden dialektischen Prozess jedes Mal aufgerufen, wenn wir die symbolische Bedeutung eines Verhaltens „lesen“. Die argumentative Vorgehensweise besteht darin, die Bedeutung aus den kleinen Mikro-Handlungen herauszulesen. "...meaning making...although ambiguous and open-ended, is remarkably well adapted to the inconsistencies and contradictions that are characteristic of the pluralistic, complex, and indeterminate everyday policy world; where rationality is no longer seen as the efficient achievement of predetermined goals, but rather as the difficult task of trying to imagine the other's perspective through a process of open, reciprocal, and respectful communication." (Hajer/Wagenaar 2003: 18) Die Wissenschaftlerin benötigt also lokales Wissen, „the very mundane, expert understanding of and practical reasoning about local conditions derived from lives experience“ (Yanow, 2000: 5), der unterschiedlichen „communities of meaning“ (ebd.). Im Gegensatz zur traditionellen Policy Analyse wird die technisch-rationale Expertise nicht mehr gegenüber dem Wissen von direkt Betroffenen bevorzugt. Außerdem wird eine partizipatorische Demokratie gefordert, bei der deliberative Interaktionen zwischen den BürgerInnen, AnalystInnen und EntscheidungsträgerInnen und eine umfangreiche Informationsweitergabe zentrale Aspekte darstellen, um den Bürgern eine intelligente Wahl der ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu erlauben. Ziel der Policy Analyse ist es die umstrittenen Dimensionen von Policy Fragen zu beleuchten, die Unlösbarkeit von Debatten zu erklären, unzulängliche Argumente zu beschreiben und die politischen Implikationen von Lösungsvorschlägen hervorzuheben. Es wird in diesem demokratischen Zugang sowohl empirische als auch normative Analyse betrieben.

Damit rückt natürlich auch die Rolle des Analysten ins Zentrum. Die Forscherinnen mussten in der Vergangenheit oft gravierende Differenzen zwischen den im Studium gelehrt Fähigkeiten und den tatsächlichen Anforderungen der Praxis feststellen. Die neutralen Methoden der Policy Analyse beinhalteten Annahmen über den Aufbau der Gesellschaft und die Grundlage einer institutionalisierten Ordnung in der politische und ökonomische Eliten Probleme einer Gesellschaft definieren, um dann abgetrennt von dieser effiziente Lösungen zu suchen (Hajer/Wagenaar, 2003: xiii). Im Arbeitsalltag und im Rahmen von Organisationen wurden jedoch oft politisch beschränkte sowie unter Zeitdruck erstellte Berichte verfasst. Nicht die aufgeklärte Suche nach der höheren Wahrheit, sondern vielmehr Phänomene wie Parteinahme, selektive Deutungsrahmen, die Eleganz der Ausführungen, Unfertigkeit der Präsentation, symbolische Signifikanz oder zeitgemäßes Design als Richtlinie für die Evaluation der Qualität einer Studie, bestimmten die Praxis der Politikfeldanalyse. Die widersprüchlichen

Aufgaben, inhaltlich kohärente Argumente zu liefern und extern überzeugend auf unterschiedliches politisches Publikum einzuwirken, bedingen eine unrealistisch aufrechtzuerhaltende Distanz zum politischen Prozess (Saretzki, 2003: 397-399). Analysten werden aus der argumentativen Sichtweise als Produzenten von Argumenten und gleichzeitig als Anwälte betrachtet. Die Argumentative Wende ist damit eine „empirisch orientierte Selbstaufklärung der Policy Analyse über ihre eigene Praxis“ (Saretzki, 2003: 395).

Es ist das Verdienst postpositivistischer Wissenschaftstheorie darauf hinzuweisen, dass Theorien schon vor der Beobachtung bestehen und die Identifizierung von Regelmäßigkeiten erst möglich machen. Sie strukturieren also die menschliche Wahrnehmung und widersprechen damit dem positivistischen Ideal einer neutralen Beobachtung und können nicht durch empirische Experimente verifiziert werden (Hawkesworth, 2006: 32). Theoretische Vorannahmen bestimmen, was als Fakt angesehen wird und kontrollieren die Grenze zwischen signifikanten und trivialen Geschehnissen. Meist still oder unterbewusst organisieren sie die Elemente wissenschaftlicher Tätigkeit und entfalten deshalb eine unhinterfragte Autorität (Hawkesworth, 2006: 35). Ein Verständnis von wissenschaftlichen Ergebnissen ist nur innerhalb des jeweiligen sozio-kulturellen Kontextes möglich; technische und gesellschaftliche Bewertungen fließen in wissenschaftliche Interpretationen ein. Darüber hinaus werden Wahrheitsansprüche von der Wissenschaftsgemeinde entschieden, deren Mitglieder einem Set von theoretischen Vorannahmen folgen. Die wissenschaftliche Profession ist in der Praxis meist hierarchisch organisiert und Macht-, Interessens- sowie Statusansprüche spielen eine entscheidende Rolle (Fischer, 2003a: 215). "Thus, the effort to exclude meaning and values from the work of the policy analyst cuts the very heart out of political inquiry. Empiricism, in its search for such objective generalizations, has sought to detach itself from the very social contexts that can give its data meaning. Seen in this light, empirical findings can at best be relevant only to the particular socio-historical understanding of reality from which they are abstracted. Moreover, empiricism's attempt empirically to fix a given set of social and political arrangements tends to reify a particular reality. By neglecting or diverting attention from the struggles to challenge and change such arrangements, social science - wittingly or unwittingly - serves as much to provide ideological support for a configuration of power as it does to explain it." (Fischer, 2003a: 216) Die bisher bestehenden Gegensatzpaare Fakten-Werte und empirisch-normativ sind als Irrtümer entlarvt worden. Mary Hawkesworth (2006: 38-40) entwickelt im Gegensatz dazu eine praktische Rationalität (Phronesis), die sich in Interpretations- und Urteilsprozessen äußert.

Die argumentative Politikfeldanalyse entwickelte sich im Lauf der 1990er Jahre zu einem wichtigen Strang innerhalb der Policy Analyse und erstmalig konnten sich auch die mit Verspätung aufgetretenen europäischen Wissenschaftlerinnen behaupten. In den Staaten Großbritannien, Deutschland, Dänemark, den Niederlanden und Österreich konnten argumentativ orientierte Policy Forscherinnen wichtige Positionen einnehmen und in der Folge zentrale Innovationen beisteuern. Zusätzlich sorgten die verschiedenen Forschungsrahmenprogramme der Europäischen Union im Zuge der neuen Herausforderungen des europäischen Regierens für eine ausreichende Finanzierung. (Gottweis, 2006: 461-462). Die argumentative Policy Analyse stellt keinen einheitlichen wissenschaftlichen Ansatz dar und die verschiedenen Ausrichtungen beinhalten neben den bisher genannten Gemeinsamkeiten auch grundlegende konzeptionelle Unterschiede. Maarten Hajer und

Hendrik Wagenaar (2003: 6-7) fassen die drei wichtigsten Erkenntnisse der argumentativen Kritik am Positivismus wie folgt zusammen:

- Der Positivismus ist nicht nur ein Set methodologischer Prinzipien, sondern auch eine Haltung zum Wissen allgemein mit Rückwirkungen auf die ontologische Wahrnehmung von Realität, auf die Weise, wie Daten richtig zusammengestellt werden und auf akzeptierte Formen über Wissen und Politik zu sprechen.
- Policy Analyse vs. die sie umgebende demokratische Umwelt – viele Probleme sind zu kompliziert, umkämpft oder instabil, um sie durch schematische, zentralisierte Regulierung zu lösen. Als Alternative werden partizipative, lokale und pragmatische Lösungsansätze gefordert.
- Der argumentative Ansatz hat solide philosophische Wurzeln. Die Anwendung wissenschaftlicher Methoden braucht improvisierte, spontane Urteile, die nicht der objektiven, wissenschaftlichen Logik gehorchen.

Auf diese philosophischen Wurzeln werde ich im folgenden Kapitel näher eingehen.

1.3.4. Philosophische Wurzeln

Argumentative Theorie hat ihren Ursprung im Antiken Griechenland. Schon die Sophisten betonten die Relevanz von Rhetorik in der Politik und dass Fakten nur dann entstehen, wenn wir von ihnen überzeugt werden. Im Gegensatz zu Platon, der dafür plädierte die Philosophie für die rationale Suche nach dem Wahren und Guten einzusetzen, befürwortete Aristoteles Rhetorik und damit auch die Rolle von Emotionen als wichtige philosophische Kategorie. Rhetorik erlangt demnach besonders in Krisenzeiten Bedeutung, wenn Leitprinzipien und große Metanarrative zusammenbrechen beziehungsweise neu verhandelt werden. Er betrachtet Rhetorik als einen Diskurs in dem man über ein Thema unterschiedlich urteilen und verschiedener Ansicht sein kann. Mit dem unvorhergesehenen Zusammenbruch der Sowjetunion und der Diskussion über die Grenzen des Wachstums kam es in den späten 1980er Jahren zu einem Zusammenbruch solcher Metanarrative und Fragen nach nuancierten Herangehensweisen an Policy Making wurden in der Wissenschaftsgemeinde lauter gestellt. Zusätzlich geriet das gewohnte Bild von der Welt, als fix und stabil, einerseits durch die Evolutionstheorie, die Quantenmechanik und die Chaostheorie selbst in den Naturwissenschaften unter Druck und andererseits lieferte die Wissenssoziologie wichtige Erkenntnisse bezüglich der gesellschaftlichen Konstruktion von Wissen und Wirklichkeit.

Besonders der von Frank Fischer und John Forester (1993) herausgegebene Sammelband *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* führte dazu, dass Argumentation ins Zentrum des analytischen und epistemologischen Interesses gestellt wurde und die argumentative Policy Analyse zu einer starken Bewegung innerhalb der Politikfeldanalyse heranreife (Gottweis, 2006: 462-463). Wie ich schon im Kapitel 1.2. näher erläutert habe, betonen neoinstitutionelle Ansätze, Netzwerk- oder auch Policy Learning Theorien die Rolle von Ideen und Sprache im politischen Prozess. Allerdings

betrachten sie diese nur als eine Variable unter Anderen, während für die argumentative Policy Analyse Politik erst durch Sprache entsteht. Argumentative Theoriediskussion war bisher hauptsächlich mit der Definition der Grenzen von positivistischen Analysen beschäftigt, obwohl ihre eigenen modernen philosophischen Wurzeln Anfang des 20. Jahrhunderts unter Rückgriff auf Kants Ideen entwickelt wurden. Sie ist prinzipiell in der Lebenswelt der Akteure verankert und untersucht die Interaktion zwischen Sinnzuschreibungen und deren Repräsentation in Artefakten (Yanow, 2003: 230).

Einem wichtigen Theoriestrang innerhalb des argumentativen Ansatzes, der vor allem von Dvora Yanow formulierten interpretativen Policy Analyse, dienen Annahmen aus den interpretativen Philosophien des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts als Grundlage. Es sind dies die Phänomenologie, Hermeneutik und Kritische Theorie in Kontinentaleuropa sowie Symbolischer Interaktionismus, Pragmatismus und Ethnomethodologie in den USA. Sie stellten folgende Fragen: Wie ist die menschliche soziale Realität beschaffen? Und wie können Aspekte dieser sozialen Welt wissenschaftlich erforscht werden? Der Tenor der unterschiedlichen Antworten war, dass sich die menschliche Welt von der natürlichen Welt der physikalischen Objekte und Kräfte unterscheidet und Bedeutungszuschreibungen sowie spezifische Kontexte für die menschliche Realität prägend sind. Bedeutungen rekurren auf bereits Erlebtes und intersubjektives Verständnis – interpretative Methoden basieren auf Sprache, den Eindrücken der fünf Sinne und Objekten (Yanow, 2007b: 407). Ontologisch ist interpretative Theorie also konstruktivistisch, nicht realistisch und epistemologisch lässt sie sich als interpretativ, nicht objektiv beschreiben. Folglich präsentieren sozialwissenschaftliche Texte ihre Subjekte nicht durch die Linse von Daten, sondern repräsentieren und konstruieren sie. Wissenschaftliche Theorien spiegeln nicht die Natur wider, sondern haben eine jeweils spezifische Geschichte und historische Tradition zu denken, ein eigenständiges Vokabular und Vorstellungen, die ihnen Realität und Präsenz verleihen.

Die Phänomenologie weist vor allem darauf hin, dass Sinnzuschreibungen in der individuellen Lebenswelt stattfinden. Durch Interaktion wird das Selbstbild und die soziale Welt geschaffen und bestärkt. Es existiert ein intervenierender Filter zwischen organischen Wahrnehmungen und der Bedeutungsbildung. Wissen über soziale Phänomene wird in einem iterativen Prozess, vor dem Hintergrund konzeptioneller Kategorien, aus intendierten Interpretationen unserer sensorischen Eindrücke gebildet (Yanow, 2006: 12). Die Sinnzusammenhänge sind öffentlich und werden durch interaktive Prozesse innerhalb von Gruppen geschaffen, deren Mitglieder ähnliche kognitive Mechanismen, verwandten Sprachgebrauch und vergleichbare Handlungsmuster praktizieren. Damit besteht, im Gegensatz zum methodologischen Individualismus des Positivismus, eine kollektive soziale Realität - unterbewusste, selbstverständliche Annahmen durch die Menschen ihrem Leben Sinn verleihen (Yanow, 2006: 14-15). Im Prozess menschlicher Sinngebung für bestimmte Phänomene spielen unterschiedliche Deutungsrahmen, oder in der phänomenologischen Sprache „Weltanschauungen“ eine zentrale Rolle. Sie basieren auf Erfahrungen und führen dazu, dass in öffentlichen Diskussionen verschiedene Gruppen aneinander vorbeisprechen, da sie den Deutungsrahmen der Anderen nicht verstehen. Interpretative Policy-Forschung will diese Frames explizieren, damit Diskussion möglich wird und im idealen Fall ein gemeinsames Reframing Platz greift, das allen Akteuren sinnvoll erscheint. Zusätzlich stellt die Phänomenologie praktische Erfahrung

und gleichzeitig eine reflexive, im Forschungsbericht sichtbare Rolle des Forschers ins Zentrum, was zu umgangssprachlichen, intensiven Interviews als Erhebungsmethode führt. Dabei muss die Forscherin die Fähigkeit besitzen, sich ausreichend vom unausgesprochenen Common Sense distanzieren zu können, um den Interpretationsprozess möglich zu machen (Yanow, 2007a: 112).

Die in der Auslegung biblischer Texte verwurzelte Hermeneutik als zweites maßgebliches Fundament interpretativer Policy Analyse verweist darauf, dass Menschen ihrer Kunst oder ihren Bauwerken, kurz ihren kulturellen Artefakten Bedeutungen zuweisen. Sie werden von Menschen mit Werten, Überzeugungen und/oder Meinungen aufgeladen, während sie sich mit ihnen beschäftigen. In diesem Prozess des „Lesens“ und „Schreibens“ werden die Bedeutungen ständig wieder belebt und bestätigt, oder im Zuge einer Neuinterpretation verändert (Yanow, 2007a: 113). Wir leben folglich in einer Welt voller vielfältiger Interpretationen, in der verschiedene interpretative Gemeinschaften dieselben Artefakte unterschiedlich und häufig widerstreitend verstehen. Somit verweist auch die Hermeneutik auf die Zentralität von Policy Frames, besonders bei politischen Prozessen. Aus hermeneutischer Perspektive werden menschliche Handlungen, wie zum Beispiel Konversationen, Reden oder Gesetze, als so genannte Text-Analogue behandelt, d.h. so als wenn sie Texte wären (Yanow, 2006: 15). Ein Text kann nur unter Einbeziehung der Intention des Autors, des zeitlichen Rahmens seiner Entstehung oder durch andere verwandte Texte, etc. – immer nur in seinem Kontext verstanden werden. Die Interpretation eines Textes funktioniert innerhalb des hermeneutischen Zirkels, indem die Wissenschaftlerin wiederholt zwischen Text und Kontext hin und her liest. Für Hans Georg Gadamer, den Begründer der Hermeneutik, bedeutet Verstehen, wenn der Forscher und das Erforschte ihren Referenzrahmen gegenseitig begreifen. Folgt man der hermeneutischen Argumentation, so liegt die Bedeutung eines Policy Dokumentes nicht im Text oder der legislativen Intention, sondern in aus Erfahrungen gewonnenem Verstehen der beteiligten Akteure. Machtbeziehungen können durch stille oder zum Schweigen gebrachte Stimmen in Diskursen beschrieben werden. Die Aufgabe des Forschers ist es diese Stimmen einzubeziehen. Nach Anthony Giddens und Clifford Geertz spricht man von einer doppelten Hermeneutik, da Analysen von Wörtern, Taten und Artefakten Anderer immer Interpretationen von Interpretationen sind. Es ist daher wichtig nicht nur rationale und instrumentelle Sinnzusammenhänge zu untersuchen, sondern besonders Werte und Gefühle zu analysieren (Yanow, 2007a: 115-116). In den USA ist die Hermeneutik stark mit dem symbolischen Interaktionismus, wie er von George Herbert Mead und John Dewey entwickelt wurde, verbunden, auf den ich jedoch im Rahmen meiner Arbeit nicht näher eingehen kann.

Gottweis (2006: 464) erwähnt drei weitere Philosophen, deren Werk wichtige Anhaltspunkte für die argumentative Policy Analyse lieferte. So bildet die Sprachphilosophie Ludwig Wittgensteins einen weiteren Baustein für das argumentative Theoriegebäude. Um die Realität durch Sprache zu verstehen, müsse man sich in komplexen sozialen Praktiken engagieren, so Wittgenstein. Im Gegensatz zu einer atomistischen Logik vertritt er ein systemisches Verhältnis zwischen den Dingen, das sie mit Bedeutung versorgt und sieht Sprache nicht nur als deskriptives Medium, sondern als konstitutiv für die gesellschaftliche Wirklichkeit. In seiner Theorie der performativen Sprechakte betrachtet John Langshaw Austin Sprache als Aktion und tritt damit ebenso gegen das Bild auf, wonach physische Objekte als fix gelten und Sprache diese nur beschreibt. Schließlich wendet sich auch ein maßgeblicher Vertreter des amerikanischen Pragmatismus, der Philosoph Richard Rorty,

gegen die positivistische Sichtweise von Wahrheit und meint: „Truth cannot be out there – cannot exist independently of the human mind – because sentences cannot so exist, or be out there. The world is out there, but descriptions of the world are not. Only descriptions of the world can be true or false. The world on its own – unaided by the describing activities of human being – cannot.“ (Rorty, 1989 zitiert in Gottweis, 2006: 464)

Richtungsweisend für die Entwicklung des argumentativen Ansatzes waren vor allem die beiden höchst unterschiedlichen Diskurstheorien von Jürgen Habermas und Michel Foucault. Der in der Tradition der Kritischen Theorie stehende deutsche Philosoph Habermas entwickelte ein normatives Konzept der so genannten kommunikativen Rationalität, wonach gesellschaftliche Konfliktlösung durch offene Diskussionen erreicht werden soll. Seine Konzeption erwies sich als maßgebliche Inspiration für viele Vertreterinnen der argumentativen Policy Analyse. Er distanziert sich von einer Konzeption der Macht verstanden als Mobilisierung von Ressourcen und Beherrschung anderer durch physische oder manipulative Mittel und befürwortet koordinierte Handlungen, die in konsensualer Kommunikation beschlossen werden. Während der letzten Jahrzehnte hat, so Habermas, eine Depolitisierung des öffentlichen Raums stattgefunden, verursacht durch staatliche Interventionen und dominante Wirtschaftsinteressen, als auch durch die Verwissenschaftlichung des Policy Making. Dies führt zu einer Destabilisierung des politischen Systems, da die Eliten den Interessen der Bürgerinnen nicht mehr nachkommen. Habermas präsentiert die Erneuerung der diskursiven politischen Willensbildung als Lösung für dieses Problem. Im Zentrum steht dabei das Konzept der Idealen Sprechsituation, die gegeben ist, wenn niemand den Teilnehmerkreis beschränkt und keiner das Gesagte oder die Dauer des Prozesses reguliert (Fischer, 2003b: 36). Als einzige Autorität fungieren das bessere Argument und die Offenlegung der dahinter liegenden Interessen. In der Theorie des kommunikativen Handelns spielt die Idee eines herrschaftsfreien Diskurses die zentrale Rolle. Diskurse werden als organisierte Diskussionsprozesse oder argumentative Auseinandersetzungen verstanden. Sie sollen durch explizite Regeln und Gestaltungsmaßnahmen eine möglichst weitgehende Einhaltung der folgenden Geltungsansprüche gewährleisten: wahre und verständliche Aussagen, Wahrhaftigkeit der Sprecherin und Richtigkeit der Äußerungen. Das Diskursmodell versucht Kriterien für eine unverfälschte Kommunikation anhand kontrafaktischer Standards herauszuarbeiten und skizziert einen Weg zur Abkehr vom technokratischen Modell der Policy Analyse. Es ist allerdings, wie oft missverstanden, keine Vorlage für das praktische Design von partizipativer Entscheidungsfindung (Fischer, 2003b: 37).

Im Gegensatz dazu begreift die Diskurstheorie Michel Foucaults Diskurse nicht nur als ein System von Wörtern, sondern als Entität, die in einem Kontext operiert; als ein historisch spezifisches Signifikationsssystem, in dem menschliche und nicht-menschliche Phänomene Bedeutung und Kontext zugewiesen bekommen. Diskurse sind regulierende Instanzen, die Identitäten, Subjekte, Bewußtsein und auch Objekte konstituieren. Sie sind Teil einer Struktur, die das Leben organisiert (Gottweis, 2006: 465). Wo Kritische Theorie versucht zu erklären, wie wissende Subjekte ihre Welt konstruieren, da zeigt Foucault, dass Subjekte selbst durch diskursive Praktiken geschaffen werden (Fischer, 2003b: 38). Darüber hinaus entsteht jede diskursive Praxis aus einer Kombination von anderen Praxen und definiert sich durch ihre Beziehung zu diesen. Ein wichtiges Bindemittel in diesem Prozess

sind Kollektivsymbole. Sie bezeichnen ein Repertoire von Bildern, mit dem wir unser Verständnis von der politischen Realität generieren und diese interpretieren. Durch Bildbrüche werden Zusammenhänge zwischen Aussagen und Erfahrungen hergestellt, Widersprüche überbrückt und Akzeptanz erzeugt. Die dafür benötigten Symbole werden aus unterschiedlichen Bildspendebereichen übernommen (Jäger, 2001: 84). Die Macht liegt in den konzeptionellen Kategorien des Denkens und der Sprache verborgen. Sie wird nicht mehr zentral vom Staat und seinen Gesetzen ausgeübt, sondern ist überall. Diskurse existieren unabhängig von Wirklichkeit und ermöglichen diese erst. Dazwischen stehen die Subjekte in ihren jeweiligen sozialen Kontexten. Sie werden als aktive Mitproduzenten der Diskurse und somit der Veränderung von Wirklichkeit gedacht und üben diskursive und nicht-diskursive Praktiken aus. Jedoch können weder gesellschaftliche Gruppen noch Einzelne über den Diskurs bestimmen. In der Regel sind Diskurse verselbstständigte Produkte und Resultate historischer Prozesse, die beitragen Verhalten und andere Diskurse zu induzieren und Machtverhältnisse zu strukturieren (Jäger, 2001: 86). Foucault leugnet damit nicht das Subjekt. Er will die Konstitution des Subjekts im sozio-historischen Zusammenhang zeigen. Das handelnde Individuum ist bei der Entwicklung von Machtbeziehungen beteiligt, aber im engen Rahmen eines „wuchernden Netzes diskursiver Beziehungen und Auseinandersetzungen“ (Jäger, 2001: 87). Foucault hat in einflussreicher Weise neue Fragestellungen und Herangehensweisen an geschichtswissenschaftliche Gegenstandsbereiche, wie Geisteskrankheit oder Strafprozeduren formuliert. Er betrachtet diese Forschungsgegenstände als kontingente Erscheinungen, die ihre Existenz unterschiedlichen Wissens- und Praxisformationen verdanken - einerseits als ein Medium des Wissens und andererseits als gesellschaftliche Praktik. Die Diskursanalyse erfasst damit das jeweils Sagbare, d.h. alle Aussagen, die in einer gewissen Zeit und im jeweiligen Kontext gemacht werden können, sowie Strategien mit denen das Feld des Sagbaren abgesteckt wird. Instrumente hierfür sind Verbote, Anspielungen, Implizites, Konventionen oder Verinnerlichungen.

Herbert Gottweis (1998, 2003) und andere wie David Howarth und Jacob Torfing (2005) entwickelten aus dem Theoriegebäude Foucaults, Einflüssen aus dem von Ferdinand de Saussure Ende des 19. Jahrhunderts geprägten klassischen Strukturalismus und theoretischen Überlegungen von Chantal Mouffe, Ernesto Laclau und Jaques Derrida einen poststrukturalistischen Ansatz der Policy Analyse. Saussure folgend ist Struktur als ein System von Bedeutungspaaren Singifikant/Signifikat oder auch Bezeichnende/Bezeichnetes zu verstehen. Der Strukturalismus sucht nach Ordnungsprinzipien und universellen Regularitäten durch die die Welt technologisch-wissenschaftlich beherrschbar wird. Die Realität ist dabei nicht nur ein simples Ergebnis von Sprache, vielmehr ein historisch einmaliges Produkt von semiotischen und materiellen Prozessen, diskursiven Kämpfen und deren Verwandlung in politisch relevante Signifikate durch Praktiken der Einschreibung (Gottweis, 2003: 249). Folglich ist die Wahrheit einer Sache oder einer Situation immer als das Ergebnis widerstreitender Diskurse zu verstehen, die politisch relevante Signifikate erzeugen. Durch „Schreiben“ wird von Akteuren Bedeutung in ihre Welt eingeschrieben und so auch Fixierungen in räumlichen und zeitlichen Kategorien geschaffen. Poststrukturalistische Policy Analyse überwindet ein Grundproblem politischer Analyse, nämlich die konzeptionelle Dichotomisierung zwischen Institutionen und Individuen, indem eine diskursanalytische Perspektive eingenommen wird, die Strukturen große Bedeutung zumisst,

ohne zugleich die Akteure als deren Ergebnis zu begreifen. Akteure sind zwar von spezifischen diskursiven Verhältnissen, strategischen Positionen in einem diskursiven Bereich, so genannten Subjektpositionen abhängig, jedoch entwickeln sie ihre Identitäten in einem konstanten diskursiven Austausch. Individuelle Subjekte werden durch symbolische Systeme geschaffen, die außerhalb ihrer Kontrolle liegen, was aber nicht bedeutet, dass Akteure in politischen Prozessen bedeutungslos sind (Gottweis, 2003: 253-254).

Es wird eine neue Konzeption von wissenschaftlichen Erkenntnissen und Technologie vorgestellt, deren Fokus auf dem sozial und sprachlich konstruierten Charakter von wissenschaftlichen Handlungen und der Verhandlung von Grenzen eines wissenschaftlichen Feldes liegt, die es möglich machen Legitimität und kognitive Autorität zu erzeugen (Gottweis, 1998: 24-25). Analog existieren politische Phänomene nicht einfach in der Welt. Ihre Grenzen werden in Auseinandersetzungen gezogen, die das Politische vom nicht Politischen trennen. Artikulationen und Einschreibungen erzeugen Nodalpunkte, durch die es möglich wird Bedeutungen temporär zu fixieren und politische Räume zu schaffen. Die Vereinheitlichung eines solchen Raumes ist dann ein erfolgreicher Versuch Nodalpunkte und damit politische Realität, Subjektidentitäten sowie Handlungsmöglichkeiten zu institutionalisieren und durch diese ordnenden Aktivitäten Regierbarkeit herzustellen (Gottweis, 1998: 27). Policy Making markiert aus dieser Sichtweise einen Versuch soziale und politische Prozesse zu ordnen, obwohl dieser Prozess meistens nur temporär erfolgreich ist. Foucault hat in seiner Analyse vom Regieren dargestellt, dass staatliche Regierungen als ein bestimmtes historisches Phänomen gesehen werden müssen. Er richtet das Hauptaugenmerk des Regierens auf Praktiken, Mechanismen und Techniken, die im Namen von Wahrheit und öffentlichem Interesse versuchen soziale und ökonomische Aktivitäten zu steuern. Die aufstrebende Netzwerkgesellschaft zieht die etablierte Gouvernentalisierung der Nationalstaaten in Zweifel. Die zunehmende Komplexität von sozialen, wirtschaftlichen und technischen Problemen führt dazu, dass Wissen zunehmend mit Macht verbunden wird. Durch Wissen wird versucht eine Monopolisierung von Problemdefinitionen zu erreichen, oder Interpretationen von Gegnern abzuschwächen. Foucault prägt in diesem Zusammenhang den Begriff vom „Macht-Wissen Nexus“ (Gottweis, 2003: 255-256).

Gottweis (2003: 257) spricht von „Regierungsregimen“, als ein System von Praktiken, in dem Individuen, die Natur und Artefakte interagieren und gleichzeitig in Objekte der Intervenierung verwandelt werden, um regierbar zu werden. Policy Making geschieht zwischen solchen Regierungsregimen. Die Themen entstehen heute an unterschiedlichen Orten, die nicht unbedingt als politisch betrachtet werden, wie zum Beispiel in Spitälern oder Forschungsinstituten. „Micropolitics of boundary drawing and of meaning“ (Gottweis, 1998: 4) strukturieren die Möglichkeiten für staatliche Agenturen, die in den Entscheidungsprozess eingebunden sind. Zusammenfassend beschreiben der Übergang von Government zu Governance und der Begriff Netzwerkgesellschaft aus poststrukturalistischer Perspektive einen Prozess in dem die Gouvernentalisierung des Staates selbst in Zweifel gezogen wird. In einem Prozess der Bedeutungsumschreibung wird Regieren selbst problematisiert und als Konsequenz daraus reflexives Regieren gefordert. Dies beinhaltet öffentliche Anhörungen, Maßnahmen um Institutionen transparenter zu machen, eine bessere Kommunikation zwischen gegnerischen Konzepten von politischen Problemen und die Etablierung von Räumen des

politischen Austauschs. Deliberative Prozesse sollen Institutionen effizienter und transparenter machen (Gottweis, 2003: 263-265).

Bevor ich in den nächsten Kapiteln näher auf die von mir in dieser Arbeit verwendeten Theorien und Methoden aus der interpretativen und deliberativen Policy Analyse eingehe, möchte ich an dieser Stelle auf drei Autoren beziehungsweise Aspekte aus deren Werken verweisen, die meinen Zugang und Sensibilität für die Zentralität von Sprache und die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit entscheidend geprägt haben und schließlich dazu führten, dass ich Ansätze aus dem Bereich der argumentativen Policy Analyse als Rahmen für diese Arbeit gewählt habe. Der Theologe und Philosoph Ivan Illich erzählt die außerhalb Spaniens beinahe vergessene Geschichte von Elio Antonio Nebrija, der im Jahr 1492, dem Jahr in dem Kolumbus auszog, um einen kürzeren Seeweg nach China und Indien zu finden, der Königin von Spanien einen Vorschlag für eine „neue Architektur der sozialen Realität unterbreitet.“ (Illich, 1982: 15) Er konstruierte aus den verschiedenen lokalen Dialekten, die zu der Zeit gesprochen wurden, eine einheitliche Grammatik und ein Wörterbuch. Dies alleine stellte kein Novum dar, da etwa das Lateinische, Griechische und das Sanskrit bereits kodifiziert wurden, allerdings begriff Nebrija die Grammatik als ein Mittel zum Unterricht der Alltagssprache und schuf damit die unterrichtete Muttersprache. Indem er die Sprache dem Bereich der Subsistenz entzieht, entwirft er eine wesentliche Grundlage für die im Entstehen begriffenen Nationalstaaten und deren Bürokratie, nämlich den Staatsbürger mit seiner vom Staat zugeteilten Sprache. In den Worten Illich's (1982: 28): „Nebrija ist gründlicher – er will den Einsatz seiner Grammatik, um den Geist des werdenden Nationalstaates zur Herrschaft über die Sprache der Nation und damit zur Herrschaft über Denkformen, Lebensart und Leibhaftigkeit ihrer Völker zu verhelfen.“ Während Kolumbus auszog, um die „Neue Welt“ zu erobern und dort die traditionellen Instrumente der königlichen Macht, wie Reichtum und Land zu finden, bot Nebrija ein Werkzeug mit dessen Hilfe das Denk- und Sagbare der Menschen gesteuert werden konnte, eine vollkommen neue Propaganda- und Herrschaftstechnik zur Kolonisierung im Inneren.

Ebenso bereichernd und erhellend in diesem Zusammenhang erwies sich für mich Michel Foucaults Konzeption von strategisch-produktiver Macht und Diskurs als Analyseraster für konkrete Situationen. Ich werde mich an dieser Stelle vor allem auf die Beschreibung des Machtbegriffes konzentrieren, da ich die Konzeption von Diskursen im Sinne Foucaults in diesem Kapitel schon geschildert habe. Er beschäftigt sich mit den Entstehungsbedingungen und Wirkungsmöglichkeiten des Wissens und fragt nach dem Zusammenhang von gesellschaftlichen Machtbeziehungen und diskursiver Wissensproduktion (Seier, 2001: 92). Die Macht des Gesetzes etwa wirkt nicht nur durch das Verbot, sondern vielmehr produktiv, indem sie in der Strafpraxis und den daran angeschlossenen Bereichen der Psychiatrie, Pädagogik und Medizin die Menschen verwaltet, kategorisiert und unterscheidet. Sie bringt damit die Gesellschaft als Ganzes normierend hervor. (Seier, 2001: 95-96). „Architektur, Raumaufteilung, Regelungen von Zeitrhythmen, Kontrolle von Gesten und Haltungen führen zu einer *politischen* Besetzung des Körpers. Seine direkte Formierung einerseits und seine Konstituierung als Objekt der (Selbst)kontrolle andererseits sollen seine produktive Unterwerfung garantieren.“ (Seier, 2001: 97) Foucaults Ausgangspunkt ist die Vielfältigkeit von Kräften und Kraftverhältnissen, die einen Bereich bevölkern, in ständiger Bewegung und Spannung sind und von verschiedenen Punkten aus

wirken. Die Macht denkt Foucault als sich fortschreibende und wandelnde Technologie, die nicht von Personen oder Institutionen ausgeht. Sie wirkt strategisch, fließt durch die Menschen hindurch und setzt sie miteinander in Verbindung (Lorey, 1999: 92). In Foucaults (1977: 113) Worten: "Unter Macht, scheint mir, ist zunächst zu verstehen: Die Vielfältigkeit von Kraftverhältnissen, die ein Gebiet bevölkern und organisieren; das Spiel, das in unaufhörlichen Kämpfen und Auseinandersetzungen diese Kraftverhältnisse verwandelt (...) und schließlich die Strategien, in denen sie zur Wirkung gelangen und deren große Linien und institutionellen Kristallisierungen sich in den Staatsapparaten, in der Gesetzgebung und in den gesellschaftlichen Hegemonien verkörpern (...) Die Macht ist der Name, den man einer komplexen strategischen Situation in einer Gesellschaft gibt." Als Instrumente dienen primär normierende Sanktionen, hierarchische Überwachung und das Verfahren der Prüfung, die schließlich dazu führen, dass sich die Individuen ständig selbst beobachten und überwachen (Seier, 2001: 98). „Man muss aufhören, die Wirkungen der Macht immer negativ zu beschreiben, als ob sie nur >ausschließen<, >unterdrücken<, >verdrängen<, >zensieren<, >abstrahieren<, >maskieren<, >verschleiern<, würde. In Wirklichkeit ist die Macht produktiv; und sie produziert Wirkliches. Sie produziert Gegenstandsbereiche und Wahrheitsrituale: das Individuum und seine Erkenntnisse sind Ergebnisse dieser Produktion.“ (Foucault, 1976: 249f.) Machtverhältnisse und diskursive Praktiken unterdrücken also keine Wahrheiten und Identitäten, sondern schaffen Körper. „Macht kommt nicht von außen, sie ist ein Teil unserer Erfahrung. Es ist das, was uns lebensfähig macht, weil wir gezwungen sind, uns entlang dessen zu verhalten, zu handeln, was als normal, als vernünftig, als wahr gilt.“ (Lorey, 1999: 95) Foucault formuliert damit Zweifel an der Umsetzbarkeit des Projektes der Moderne mit seinem implizierten Zusammenhang zwischen zunehmender Rationalisierung sowie gleichzeitig zunehmender Freiheit, Autonomie und Zufriedenheit. Der Industriekapitalismus verabschiedet sich von traditionellen Mitteln der Macht, wie Souveränität, Recht und Zwang und bringt die Biomacht hervor, die mit der Disziplinierung von Körpern und der Regulierung der Bevölkerung arbeitet (Gottweis, 1998: 327).

Als letztes möchte ich noch mit einigen Worten auf die Erzählung *Flatland. A Romance in Many Dimensions* von Edwin Abbott verweisen, die von Paul Watzlawick (1976: 214-219) wieder aufgegriffen wurde und mittels einer Geschichte für Kinder die Grundannahmen des Konstruktivismus auf eindrückliche Weise näher bringt. Flatland handelt von einem Bewohner einer zweidimensionalen Welt, die Länge und Breite, aber keine Höhe kennt und somit ausschließlich von Linien, Quadraten, Kreisen, etc. bewohnt wird. In einem Traum findet er sich plötzlich in einer eindimensionalen Welt wieder, in der sich alle Einwohner auf einer Linie fortbewegen. Ebenso wie es für ihn unmöglich ist sich eine dritte Dimension vorzustellen, können die Bewohner von Strichland nicht an links oder rechts denken. Eines Nachts stellt sich unserem Bürger aus Flachland ein fremdes Wesen aus Raumland als ein Kreis von Kreisen - eine Kugel - vor und nimmt ihn mit in sein fernes Reich. Obwohl er aus seiner „quadratischen“ Perspektive dieses transzendente Erlebnis nicht richtig begreifen kann, ist er dennoch überwältigt. Leider kann er weder den König von Strichland von der Existenz einer zweiten Dimension noch die Kugel von der Suche nach einer vierten, fünften oder sechsten Dimension überzeugen. Zurück in seiner zweidimensionalen Welt versucht er die Herrschenden von seinen Ideen zu überzeugen, die ihn jedoch nur in einer Nervenheilanstalt einsperren, wo es ihm mit den Jahren immer schwerer fällt die anfangs klare Erinnerung wachzurufen. Flachland stellt die Relativität der

Wirklichkeit dar und schließt mit einer realistischen Moral, die an die zahlreichen Bestrebungen in der Menschheitsgeschichte erinnert, eine bestimmte Wirklichkeit als wahr durchzusetzen.

1.3.5. Deliberative Policy Analyse

Für meine Untersuchung des österreichischen Policy Making im Rahmen der Gemeinsamen Europäischen Handelspolitik werde ich zentral auf den maßgeblich von Maarten A. Hajer entwickelten Ansatz der argumentativen, oder wie er es später formuliert, der deliberativen Policy Analyse (Hajer/Wagenaar 2003) zurückgreifen. Hajer zeigt, dass eine starke praktische und konzeptionelle Verbindung zwischen post-positivistischer Policy Analyse und der sich entwickelnden dezentralen Netzwerk Governance, mit ihren Merkmalen, verteilter Macht, sinkendem Vertrauen, mehrdeutigen Institutionen, transnationalen Einflüssen und vermehrter Reflexivität besteht. Auf der Suche nach einer für die Erforschung von Policy Making in der Netzwerkgesellschaft geeigneten Form der Politikfeldanalyse, die gleichzeitig Potential für ein Mehr an demokratischer Entscheidungsfindung aufweist, legt er das Hauptaugenmerk auf die Untersuchung konkreter Manifestationen politischer Entscheidungsprozesse, auf das sich verändernde Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft sowie auf Möglichkeiten zu kollektivem Lernen und Konflikttransformation und die Rolle von Policy Analyse in diesem Prozess (Hajer/Wagenaar, 2003: 5-6).

In diesem Kontext ergeben sich fünf Herausforderungen für politische Entscheidungsprozesse in der Netzwerkgesellschaft (Hajer/Wagenaar, 2003: 8-12). Erstens sind neue Orte für politische Entscheidungen entstanden, die in der Politikwissenschaft mit Begriffen wie Mehrebenensystem, Regime oder transnationaler Diskurs bezeichnet werden. Traditionelle bürokratische top-down Strukturen, werden zunehmend durch Beamte, Bürger und privatwirtschaftliche Akteure ersetzt, die als Problemlöser in von ihnen geschaffenen Netzwerken agieren. Da hier Fragen der Autorität und Verantwortlichkeit oftmals nur ungenügend geregelt sind, ist in vielen Bereichen eine institutionelle Leere entstanden. Damit ist Politik nicht nur mit Inhalten beschäftigt, sondern in einem zunehmenden Maß mit der Aushandlung von Regeln und der Schaffung von Glaubwürdigkeit, mittels Symbolen und Bedeutungszuschreibungen. Zweitens kann sozialer Protest häufig nicht mehr durch die Anwendung von Expertise kontrolliert werden, nachdem staatlich zentralisierte Planung und hierarchische Regulierungen in Folge zahlreicher Fehlschläge ihre Glaubwürdigkeit verloren haben. Der daraus entstandenen Unsicherheit wird vor allem in umwelt- und technologiepolitischen Fragestellungen versucht mit dem Prinzip der Vorsicht, aber auch mit geteilter Verantwortung und kontinuierlichem, kollektivem Lernen zu begegnen. Eine dritte Herausforderung stellt die große Anzahl der Akteure dar. Verschiedene Gruppen nehmen die Welt unterschiedlich wahr, was in der Folge zu Übersetzungsproblemen zwischen Sprachen, Diskursen und Menschen führt. Viertens herrscht innerhalb dieser Akteursnetzwerke gegenseitige Abhängigkeit und es muss sich eine Kapazität zur Interaktion und Kommunikation über geteilte Problemdefinitionen herausbilden, um adäquate Lösungen zu finden. Schließlich beschäftigt sich Policy-Making nicht nur mit der Lösung von Problemen, sondern handelt zusätzlich von der Etablierung vertrauensbildender Formate zwischen

diesen wechselseitig voneinander abhängigen Akteuren. Durch aktive Partizipation werden also fünftens Vertrauen und neue Identitäten geschaffen.

Die BürgerInnen betrachten die traditionelle Parteipolitik zunehmend mit Zynismus und agieren mehr als Beobachter denn als Teilnehmer am politischen Geschehen – als politische AktivistInnen stehen sie auf „stand-by“ (Hajer, 2003: 88). Folglich entwickelt sich eine neue Rolle für Policy-Making, indem eine Gesetzesinitiative oft erst eine öffentliche Sphäre schafft, Menschen zum Nachdenken über ihre Werte und Wünsche anregt, um schließlich politisch aktiv zu werden. Wie ich schon in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt habe, können politische Diskurse Identitäten formen und es kommt zu einer Umkehrung des akzeptierten Verhältnisses zwischen Politik und Policy. „Policy-Making is in fact to be analysed as the creation of problems, that is to say, policy-making can be analysed as a set of practices that are meant to process fragmented and contradictory statements to be able to create the sort of problems that institutions can handle and for which solutions can be found. Hence policies are not only devised to solve problems, problems also have to be devised to be able to create politics.“ (Hajer, 1995: 15) Somit werden in der politischen Aktion Präferenzen, oder in Hajer's Worten „identities of shared preference“ (Hajer, 2003: 100) erst geschaffen. Castells (2002: 8) beschreibt in diesem Zusammenhang drei Arten der Identitätsbildung: die legitimierende Identität, die entsteht wenn Institutionen Angebote machen, die Widerstandsidentität und eine projektbezogene Identität. Die Policy fungiert als ein Raum für Deliberation, in der Menschen verschiedener Herkunft über ihre Zukunft, ihre wechselseitigen Beziehungen sowie ihre Beziehungen zum Staat verhandeln. Politische Praktiken und Institutionen werden neu erfunden. Auf theoretischer Ebene kann nun nicht mehr danach gefragt werden, wie eine bestimmte Gemeinschaft repräsentiert wird und wie sie zu einem kohärenten System der legitimen Entscheidungsfindung gelangt. Im Gegensatz dazu definieren Gemeinschaften nun selbst, was für sie als legitime Entscheidung in einem konkreten Fall gilt (Hajer, 2003: 95-97). Folglich können Interpretation, Praxisorientierung und Deliberation als die drei Säulen moderner Policy Analyse abgeleitet werden.

Als konzeptionelles Werkzeug mit dem untersucht werden kann, wie Akteure mit diesen mehrdeutigen Situationen umgehen und einigen sozialen oder physischen Ereignissen mehr Bedeutung zumessen als anderen, verwendet Hajer die Diskursanalyse. Diskurse werden dabei folgendermaßen definiert: "*Discourse* therefore is defined as an ensemble of ideas, concepts, and categories, through which meaning is given to phenomena, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices" (Hajer, 2005a: 303). Die diskursive Struktur wird als ein Set von Konzepten verstanden, die die Äußerungen von Akteuren in einer Diskussion strukturieren, aber gleichzeitig den TeilnehmerInnen an einer Debatte nicht bewusst sind (Hajer, 2005a: 300-301). Oft wird der Begriff Diskurs mit jenem der Diskussion verwechselt. Diskussionen sind bei Hajer allerdings das Objekt der Diskursanalyse, die nach Regelmäßigkeiten in Debatten und Diskussionen sucht. Mit dem Wort Deliberation wiederum wird die demokratische Qualität einer Debatte angesprochen, gemessen an deren Inklusivität, Offenheit, Legitimität, Integrität, Reziprozität und den Möglichkeiten zum Lernen durch iterativen Dialog (Hajer/Versteeg, 2005: 176). Im Gegensatz zu Habermas' normativem Diskursbegriff, entwickelt Hajer, Foucault sowie den beiden Sozialpsychologen Harré und Billig folgend, einen deskriptiv-analytischen Ansatz. Sprache erzeugt Zeichen und Symbole, die Machtverhältnisse

verändern können und Einfluss auf Institutionen und Policy Making nehmen. Dadurch können Phänomene als harmlos oder problematisch deklariert werden, praktische Lösungen impliziert oder ein breiter kultureller oder institutioneller Wandel verlangt werden. Sprache fließt jedoch nicht einfach durch die Gesellschaft, sondern ist immer mit bestimmten Praktiken, Routinen, gegenseitig akzeptierten Regeln und Normen verbunden. Die Diskursanalyse widmet sich der Erforschung diskursiver Produktion von Bedeutungen und sozio-politischer Praktiken durch die soziale Konstrukte entstehen und in denen Akteure agieren (Hajer, 2005a: 300). Verglichen mit der Untersuchung von Narrativen nimmt die Diskursanalyse eine breitere Perspektive ein, aus der Ordnung durch linguistische Systeme, durch Vokabulare oder Repertoires entsteht, die somit die Wahrnehmung der Menschen steuern. Es sollen linguistische Regelmäßigkeiten in interpretativen Gemeinschaften betrachtet werden. Hajer nimmt also Anleihe bei der poststrukturalistischen Sichtweise, indem er Diskurse als Muster im gesellschaftlichen Leben institutionalisiert in bestimmten Praktiken begreift, durch die Subjektpositionen zugeteilt werden und die versucht konkrete Mechanismen in der politischen Praxis herauszuarbeiten, ohne nach allgemein gültigen Gesetzen zu suchen (Hajer/Laws, 2006: 261). Der deliberativen Policy Analyse gelingt es die Dichotomie zwischen Akteuren und Strukturen auflösen. Ordnungsaktivitäten sind einerseits mit kognitivem Engagement verbunden und sind andererseits auf Austausch und Koalitionen angewiesen und damit mit Aktion verbunden. Sie versucht zu erklären wie Dominanz, Stabilität und Policy Lernen erzeugt wird (Hajer/Laws, 2006: 255). Die Zurückverfolgung diskursiver Machtkämpfe ist die Stärke dieser Forschung, wobei Macht und Wissen eng miteinander verschränkt sind, während sich allerdings daraus nur eine limitierte Kapazität für Policy Empfehlungen ableitet.

Als analytisches Werkzeug mittlerer Reichweite werden in der deliberativen Policy Analyse so genannte Storylines verwendet, die den Akteuren als Bezugspunkte in Diskussionen dienen. Menschen übermitteln Fakten in der alltäglichen Kommunikation, aber auch im wissenschaftlichen Feld in Form von Geschichten, die einen Beginn, eine Mitte und ein Ende aufweisen. Die Essenz einer solchen Geschichte kann als kurzes Stichwort dienen, um die gesamte Storyline aufzurufen. Storylines sind verdichtete Formen von Narrativen, in denen Metaphern verwendet werden, die es Akteuren erlauben auf bestimmte diskursive Kategorien zu rekursieren, um Bedeutung zu erzeugen. Sie suggerieren Einheit und gemeinsames Verständnis, wo eigentlich viele diskursive Komponenten existieren. "Story-lines are defined as (crisp) generative statements that bring together previously unrelated elements of reality. The main function of story lines is that these short narratives help people to fit their bit of knowledge, experience or expertise into the larger jigsaw of a policy debate." (Hajer, 2003: 104) Folglich erlauben sie in unserer nur schwer fassbaren Realität, in der Wissen umfassend verteilt ist, eine diskursive Komplexitätsreduktion und ermöglichen es Akteuren ihre diskursive Kompetenz über ihre eigene Erfahrung und Expertise hinaus zu erweitern. Damit erhält eine Debatte rituellen Charakter und Dauerhaftigkeit. Analogien, historische Vergleiche, Klischees, Anspielungen auf kollektive Ängste oder Schuldgefühle sind die schwammigen und mehrdeutigen Praktiken die kommunikative Netzwerke erzeugen. Diskursive Affinitäten, die nicht nur aufgrund strategisch-logischer Auswahl entstehen, erzeugen diskursive Macht. „The underlying assumption is that people do not draw on comprehensive discursive systems for their cognition, rather these are evoked through

story-lines. As such story-lines play a key role in the positioning of subjects and structures.” (Hajer, 1995: 56) Storylines helfen nicht nur dabei ein Problem zu konstruieren, sie spielen auch eine zentrale Rolle bei der Etablierung einer sozialen und moralischen Ordnung und von Subjektpositionen. Die aktiven Akteure positionieren sich also selbst und andere in diesem Prozess, indem sie sich auf diskursive Kategorien beziehen. Implizit wird dabei gegenseitiges Verständnis angenommen oder dass die Gesprächspartnerin zumindest im selben Frame unter Rückgriff auf die bekannten Kategorien antwortet, selbst wenn sie die bestehenden Storylines herausfordern sollte. Da diese Annahme nur äußerst selten der Realität entspricht, basiert ein Grossteil der Kommunikation auf Interpretation und instinktiver Bewertung – „the idea that it sounds right“ (Hajer, 2005a: 302). Überraschenderweise werden politische Lösungen trotz fehlendem Verständnis und widersprüchlicher Interpretationen erzielt. Storylines bestimmen das Zusammenspiel physischer und sozialer Phänomene und können auch als Vehikel zum Wandel dienen, wenn die Akteure den angesprochenen Unterstellungen widerstehen, oder neue reizvolle Kombinationen von Narrativen erfinden. Diskursanalyse versucht die Mechanismen, warum eine bestimmte Policy oder bestimmte Deutungen angenommen werden oder nicht, zu erklären (Hajer/Versteeg, 2005: 177).

Ergänzend wird ein zweites Konzept mittlerer Reichweite verwendet, das erläutert, wie diskursive Ordnungen erhalten oder transformiert werden - die Diskurskoalitionen. Sie werden von Akteuren im Kampf um diskursive Hegemonie geformt und sind erstens ein Ensemble von Storylines, zweitens die Akteure, die diese äußern und drittens die Praktiken auf denen diese diskursiven Aktivitäten fußen. Also eine Gruppe von Akteuren, die im Kontext von Praktiken gewisse Storylines zu einer bestimmten Zeit benutzt (Hajer, 2005a: 302). Hajer führt dieses Konzept ein, um die Konstruktion von Problemen und die Formationen, welche sich um verschiedene soziale Konstrukte bilden, besser zu verstehen. Diskurskoalitionen liefern Antworten auf die Fragen, welche Storylines Einfluss ausüben und wer versucht sie von welcher sozialen Position aus zu kontrollieren. Dabei gibt es zwei Kriterien, um den Erfolg einer Diskurskoalition zu bemessen. Einerseits müssen zentrale Akteure im Politikfeld gezwungen werden die rhetorische Kraft eines neuen Diskurses zu akzeptieren. Andererseits muss der neue Diskurs in den institutionellen Praktiken der Arena reflektiert sein und die Entscheidungsfindung sich an den Ideen dieses Diskurses orientieren. In den Worten der deliberativen Policy Analyse liegt eine Diskursstrukturierung vor, wenn ein Diskurs die Weltsicht einer sozialen Einheit dominiert und eine Diskursinstitutionalisierung, wenn ein Diskurs in einem institutionellen Umfeld verdichtet ist. In dieser zwei Schritt Prozedur zur Messung des Einflusses von Diskursen wird ein Diskurs als dominant betrachtet, wenn beide Merkmale gegeben sind (Hajer, 2005a: 303-305). Im Gegensatz zum bereits erwähnten Advocacy Coalition Ansatz bietet das Konzept der Diskurskoalitionen einige Vorteile. So wird strategisches Handeln im Kontext spezifischer Diskurse und institutioneller Praktiken analysiert und konzeptionelle Werkzeuge zur Verfügung gestellt, um Kontroversen in einem weiteren politischen Kontext zu analysieren. Die hier verwendete relationale Ontologie geht über interessengeleitetes Handeln hinaus und fragt danach, wie Interessen in spezifischen Diskursen und institutionellen Praktiken benutzt werden. Außerdem kann dadurch beleuchtet werden, wie bestimmte Akteure und organisatorische Praktiken helfen einen Bias zu bekämpfen oder zu unterstützen, ohne dabei ihre Handlungen zu koordinieren oder tiefe Werte zu teilen (Hajer, 2005a: 305).

In seiner Analyse der diskursiven Regulierung von saurem Regen in den Niederlanden und Großbritannien identifiziert Hajer (1995, 267-276) einige Mechanismen, die den Ausgang der diskursiven Interaktion und den Prozess des sozialen Wandels maßgeblich beeinflussten. Ich werde sie hier zusammenfassen, da sie mich in meiner Arbeit begleiten werden:

Disjunction Marker: Etablierte Institutionen benutzen Möglichkeiten die institutionelle Dimension der Problemstellung zu negieren.

Symbolische Politik: Verwaltungsbeamte entwickeln komplexe Rituale und symbolische Praktiken, die Kontrolle und Verantwortlichkeit über die physischen und gesellschaftlichen Entwicklungen demonstrieren sollen.

Praktische Erfahrungen: Besuche, Exkursionen, Symposien, direkter Kontakt erfüllen wesentliche Aufgabe bei der Generierung von Vertrauen und Glaubwürdigkeit. Diese Praktiken sind gleichzeitig sehr anfällig für Kritik.

Makro-Akteure: Können die Verbreitung von relevantem Wissen verhindern und Themen der politischen Diskussion beziehungsweise der demokratischen Entscheidungsfindung entziehen.

Soziale Konstruktion von Ignoranz: Relevantes Wissen wird aus der Diskussion herausgehalten.

Black-Boxing: In einer Black Box werden Themen abgelegt, die nicht mehr diskutiert werden müssen und gleichgültig behandelt werden. Black-Boxing ist einer der wichtigsten diskursiven Mechanismen, um Opposition zu verhindern. Storylines führen fast immer zu diesem Effekt, da sie Themen fixieren, naturalisieren und essentialisieren.

Positionierungen: Dahinter liegt die poststrukturalistische Idee, dass Akteure keine fixen Rollen besetzen, sondern im diskursiven Prozess positioniert werden. Alle Storylines haben implizite Positionierungseffekte und die Akteure akzeptieren diese, wenn es ihrer Strategie oder Perspektive entspricht. Positionierungen können als Sprechakte verstanden werden. Ein Statement ist ein Akt der Menschen auf ihren Platz verweist, wenn er von anderen aufgenommen wird.

Strukturiertes Argumentieren: Jede Policy Domain hat ihre historisch gewachsene Sprechweise, spezifische Wörter und Spezialbegriffe, d.h. Formate die Anerkennung versprechen und deshalb bevorzugt verwendet werden.

Aus seiner langjährigen Erfahrung mit der Analyse von politischen Partizipationsprozessen bescheinigt Maarten Hajer (2005b: 625) diesen einen in der Praxis oft exklusiven Charakter. Nach dieser Diagnose stellen sich folgende Fragen. Unter welchen Konditionen können verschiedene Gruppen geteiltes und lokales Wissen aufbauen, um Konflikte zu transformieren? Wie können die Redebeiträge anschlussfähig und im Entscheidungsprozess einflussreich sein? Wie verändert sich Partizipation durch die Situation? Obwohl ich mich in dieser Arbeit nicht mit partizipativem Regieren beschäftige, liefert Hajer's Antwort einen weiteren wichtigen Anhaltspunkt für die Analyse von Policy Prozessen. Jede Situation hat eine performative Dimension, d.h. Praktiken, die über den Teilnehmerkreis bestimmen, konstruieren die Akteure. Policy Making kann als Inszenierung mit einem Drehbuch, einem Umfeld und einer Performance begriffen werden. "What we can do, however, is analyze the way in which scenes and acts interrelate to produce a particular staging of public involvement. Moreover, by analyzing political processes as a sequence of staged performances we

might be able to infer under what conditions a variety of people and voices emerge in the political discussions, how the variety of contributions can be related to one another in a meaningful way, and under which conditions such statements can be made with influence on the actual decision making. (Hajer, 2005b: 630-631)

Der Begriff des Drehbuchs verweist hierbei auf Versuche eine Situation, die handelnden Charaktere und Richtlinien für angemessenes Verhalten zu kreieren, während Inszenierung die Organisation einer Interaktion unter Rückgriff auf vorhandene und die Erfindung neuer Symbole beschreibt und zwischen aktiven Akteuren und passivem Publikum unterscheidet. Die Performance oder Aufführung wiederum schafft soziale Wirklichkeiten, ein Verständnis der Probleme sowie Wissen und neue Machtverhältnisse in einer konkreten Situation, welche nicht nur die physische Umgebung der Interaktion, sondern zusätzlich die mitgebrachten Artefakte umfasst (Hajer, 2005b: 631). Tritt kognitiver Wandel in einer Policy Arena ein, dann sind oft schauspielerische Elemente beteiligt. Policy Lernen ist eine kollektive Erfahrung und hat mit der Dramaturgie von Policy Deliberationen zu tun. Wichtiger als Offenheit und die Kraft des besseren Arguments sind also gewisse Techniken, die eine mäandernde Konversation schaffen und somit verschiedenste Akteure einbinden oder ausschließen (Hajer, 2005b: 644).

1.3.6. Frame Analyse

Neben den konzeptionellen Anregungen der deliberativen Policy Analyse werde ich als zweites Fundament und gleichsam als komplementäre Perspektive Frames oder Deutungsrahmen, wie sie von Martin Rein und Donald Schön (1977, 1994) für die Politikfeldanalyse entwickelt wurden, verwenden. Frames sind unterbewusst wirksame kognitive Muster oder Karten, die den Übergang von Sorgen zu konkreten Problemen regeln und das Wichtige vom Trivialen trennen. Problembildung erfolgt durch das Finden, Bilden oder Wählen von Elementen aus einem Rahmen, wobei ungewisse Situationen organisiert werden. Das Erkennen von Problemen ist der wahrscheinlich schwierigste Aspekt der Policy Forschung. Eine Problemdefinition ist ein Urteil über eine problematische Situation, eine Diagnose und möglicherweise eine Handlungsempfehlung. Frames heben einerseits gewisse Merkmale hervor und prägen symptomatische Sorgen, während sie andere ignorieren oder aussortieren und als unwichtig deklarieren. Anschließend werden die hervorstechenden Merkmale in einem fassbaren und einheitlichen Muster, das auch die vernachlässigten Merkmale einbezieht, miteinander verbunden. Deutungsrahmen haben demnach eine erklärende und normative Funktion. Der Prozess des Framing generiert einen Kontext für Benennung von Elementen und besteht damit komplementär zu jenem der Benennung (Rein/Schön, 1977: 237-239). Es werden dabei die Verhältnisse zwischen Erfahrungen, Wertvorstellungen und anderen Anschauungen miteinander kombiniert, um damit Aktion anzuleiten. Deutungsrahmen erschaffen eine intern schlüssige Konstellation von Fakten, Werten und Handlungsimplicationen (Hajer/Laws, 2006: 257). Kurz: Ein Frame ist eine Struktur, die als Grenze für Aufmerksamkeit dient, ein Interpretationsschema, das Objekten Bedeutung zuweist und auch eine normativ-verordnende Geschichte, die ein Problem definiert und Lösungsmöglichkeiten aufzeigt - sie sind eine „view from nowhere“ (Rein/Schön, 1977:

239). "Our use of frames is guided by the idea that they serve as a basis for both discussion and action. We treat framing as a particular way of representing knowledge, and as the reliance on (and development of) interpretative schemas that bound and order a chaotic situation, facilitate interpretation and provide a guide for doing and acting. ... The more general phenomenon then is that of distinguishing between what demands attention and what can be neglected, and of giving stable shape by providing structure, even when that structure cannot be directly observed." (Laws/Rein, 2003: 173-174)

Als Ausgangspunkt für ihre Überlegungen dient Rein und Schön die Unterscheidung zwischen Policy Meinungsverschiedenheiten und Policy Kontroversen. Während Erstere im Zuge von logisch strukturierten Debatten zu lösen sind, erscheinen Zweitere oft unlösbar. Die Hartnäckigkeit solcher Problemkonstellationen wird dadurch erklärt, dass selektive Aufmerksamkeit bestimmt welche Fakten als relevant betrachtet werden und dass selbst wenn die Aufmerksamkeit auf die gleichen Fakten gerichtet ist, diese unterschiedlich interpretiert werden. "By focusing our attention on different facts and by interpreting the same facts in different ways, we have a remarkable ability, when we are embroiled in controversy, to dismiss the evidence adduced by our antagonists. We display an astonishing virtuosity in "patching" our arguments so as to assimilate counterevidence and refute countervailing arguments." (Schön/Rein, 1994: 5) Politische Kontroversen sind in demokratischen Gesellschaften unumgänglich und auch produktiv, wenn sie fundamentale Widersprüche und Probleme beleuchten, aber sie können auch kollektives Lernen verhindern und Stillstand sowie extreme Positionen befördern. Im schlechtesten Fall können sie zu einer Gefahr für die Demokratie selbst werden, indem sie vermittelnde Institutionen wie Gerichte, Wahlprozesse, Verhandlungen etc. überfordern oder zur Herausbildung von eindimensionalen Interessensvertretungen führen, die nur auf die Durchsetzung von Partikularinteressen fokussiert sind (Rein/Schön, 1994: 8-9).

Nachdem nun klar ist, dass in Kontroversen Akteure die jeweilige Situation durch widerstreitende Frames wahrnehmen, die determinieren was als Fakt und als überzeugendes Argument akzeptiert wird, stellt sich die Frage, wie es die Policy Analyse vermeiden kann, die Strategien zur Datenfindung und Wahrnehmung von ihren bevorzugten Schlussfolgerungen leiten zu lassen und von den Akteuren kooptiert zu werden. Die beiden Autoren erachten bei der Rekonstruktion von Frames die Beschreibung der darin über die Situation erzählten Geschichten für sinnvoll. Jede Geschichte wählt und benennt unterschiedliche Aspekte und Beziehungen, die zum Inhalt der Geschichte werden. Dadurch wird ein Problem aus einer vagen und undeterminierten Situation geschaffen. Es erfolgt eine, bereits angesprochene, Reduktion von Komplexität durch die Selektion von bestimmten Details. Die Geschichten geben in diesem Prozess den einzelnen Elementen eine kohärente Organisation, beschreiben was in der jeweiligen Situation falsch läuft und bestimmen den Weg für zukünftige Lösungen. Es wird ein normativer Sprung von Fakten zu Werten vollzogen (Rein/Schön, 1994: 26). In einem symbolischen Wettkampf vertreten institutionelle Akteure Problemdefinitionen und Lösungsvorschläge, die in bestimmten Geschichten wurzeln, die wiederum in Frames verankert sind, welche auf generativen Metaphern beruhen (Rein/Schön, 1994: 29). Folglich stehen in einer Hierarchie der verwendeten Mittel innerhalb von Frames so genannte Metakulturelle Frames und die darunter liegenden Generativen Metaphern an oberster Stelle, und verweisen auf gewisse Werte und normative Bilder, die tief in einer Kultur verankert sind. Es wird eine vertraute Menge an Ideen in eine

neue Situation transferiert, mit dem Ergebnis, dass sowohl das Bekannte als auch das Unbekannte auf neue Weise gesehen werden und ein Gefühl der Offensichtlichkeit über das Problematische und wie es gelöst werden soll entsteht. Generative Metaphern bestimmen die grundlegende Richtung für Maßnahmen im Prozess des Hervorhebens und Erklärens von gewissen Ereignissen. Das Erkennen von diesen Metaphern erfolgt meist erst am Ende des Forschungsprozesses (Rein/Schön, 1977: 241). Außerdem wird zwischen rhetorischen Frames, die einen überzeugenden Gebrauch der Geschichte in der öffentlichen Debatte sowie Loyalität von breiten Teilen der Öffentlichkeit sichern sollen und Handlungsframes unterschieden, die wiederum die Ausgestaltung von Gesetzen oder institutionellen Abläufen beeinflussen. Handlungsframes bestehen aus drei Ebenen. Erstens den Policy Frames, die von institutionellen Akteuren benutzt werden, um ein Problem im Kontext des Politikfeldes zu konstruieren. Zweitens institutionelle Handlungsframes, die eine breite Palette an Situationen strukturieren und aus denen Policy Frames abgeleitet werden. Institutionen besitzen eine Reihe von Anschauungen, Wertvorstellungen, Kategorien, Bildern, Argumentationsstilen und Routinen, die ihren Handlungsframe formen. Sie sind eigentlich eine Familie hybrider und komplexer, aber zusammenhängender Frames, wobei die individuellen Deutungsrahmen der Angestellten nur lose an jene der Institutionen gekoppelt sind. Drittens sind institutionelle Handlungsframes ein lokaler Ausdruck von metakulturellen Frames - breiten, kulturell geteilten Anschauungen, oft Gegensatzpaaren, verbunden mit traditionellen polit-ökonomischen Perspektiven (Rein/Schön, 1994: 33-34).

Die Konstruktion von Frames hält für die Forscherin einige Schwierigkeiten bereit. So sind rhetorische Frames, die öffentliche Äußerungen der Policy Maker gestalten, oft nicht identisch mit jenen, die ihre Handlungen im Politikprozess leiten. Ein weiteres Problem besteht darin, dass dieselben Handlungsweisen zu unterschiedlichen Policy Frames passen können und umgekehrt derselbe Frame zu unterschiedlichen Aktionen führt. Außerdem ist es oft schwierig zwischen Konflikten innerhalb eines Frames oder zwischen Frames, oder auch zwischen einem realen oder einem potentiellen Wechsel von Frames zu unterscheiden. Schließlich werden Programme auf lokaler Ebene während der Implementierung abgeändert und auch ausführende Beamte können Handlungen setzen, die von den geplanten Policy Frames abweichen (Rein/Schön, 1994: 35). Yanow (2003: 238) weist zusätzlich darauf hin, dass Konflikte zwischen Frames nicht nur durch die unterschiedliche Bewertung gewisser Faktoren anhand rationaler Kriterien entstehen, sondern auch aufgrund von unterschiedlichen Wertvorstellungen. Es existiert ein symbolisches Verhältnis zwischen von Menschen erzeugten Artefakten und den deren Bedeutung inhärenten Werten, Ansichten und Gefühlen.

Es stellt sich nun die Frage, wie in einer unlösbar erscheinenden Kontroverse neue Deutungsrahmen entstehen können und ob Reflektion über die eigene Position im Politikprozess für die Akteure im Politikfeld möglich ist. Folgt man klassischen Autoren wie Hannah Arendt, Albert Hirschman oder Renate Mayntz, so ist Reflektion unmöglich und auch nicht wünschenswert. Sie würde zur Aufgabe von persönlicher Hingabe für Institutionen und Überzeugungen führen, da die Menschen demotivierende Schwierigkeiten und potentielle Sackgassen erkennen und somit entmutigt würden. Außerdem führen nicht-intendierte Konsequenzen oft zu unerwartet positiven Ergebnissen, was Reflektion verhindern würde (Rein/Schön, 1994: xii-xiv). Im Gegensatz dazu ist Reflektion im Feld und

ein Nachdenken darüber wie die eigenen Handlungen zu Sackgassen, Widerstand, Extrempositionen oder auch zur Lösung beitragen können, für Rein und Schön (1994: 36-37) möglich. Das Potential für Frame-Reflektion erwächst aus einem Frame-Bewusstsein, ist epistemologisch aber nur ungenügend erfasst. Einerseits durch idealisierte Diskursmodelle (Habermas) für die es jedoch keine praktische Anwendung gibt und andererseits durch Ansätze aus der Mediation von Verhandlungen. Die Autoren begründen den Begriff der Design Rationalität, wobei Design als ein Lernprozess verstanden wird, währenddessen nicht-antizipierte Muster, Beziehungen und Möglichkeiten entdeckt und für zukünftige Prozesse nutzbar gemacht werden können (Rein/Schön, 1994: 84-85). An dieser Stelle gibt es auch gewisse Überschneidungen mit Hajer, wenn politische Entscheidungsprozesse als „Policy Drama“ (Rein/Schön, 1994: 90) bezeichnet werden, die gleichzeitig ein Schauspiel politischer Auseinandersetzung zwischen institutionellen Akteuren in einer Arena und ein symbolischer Wettkampf zwischen Handlungsframes sind. Laws und Rein (2003: 172-173) vertreten die These, dass ein Re-Framing am wirkungsvollsten geschehen kann, wenn Ideen, Konzepte und Theorien aus der aktiven Beteiligung von Akteuren in konkreten Situationen entstehen, d.h. wenn Aktion mit der Erfahrungswelt von Anderen verbunden ist. Ein Wechsel von Deutungsrahmen geschieht demnach durch zwei Prozesse: Der Drang einen gewissen Frame zu stabilisieren führt nach einiger Zeit zu Opposition und schließlich zu formalen Herausforderungen bei denen die Akteure voneinander lernen können und zur selben Zeit wird eine Policy ständig adaptiert. Konventionelle Vorstellungen geraten, ausgelöst von persönlichen Erfahrungen und den Aktionen organisierter Gruppen immer wieder unter Druck. Deren Bestrebungen lösen kleine Anpassungen aus, die die Kontinuität von Vorstellungssystemen sichern sollen. Durch die kumulativen Adaptionen kann es zu einer Neudefinition des Problems kommen. Zentral ist hier der Begriff der Praxis, da sich Reframing aus konkret situierten Interaktionen entwickelte (Laws/Rein, 2003: 205).

1.4. Methoden

Traditionell als qualitativ bezeichnete Methoden, wie die teilnehmende Beobachtung, Ethnomethodologie oder die Frame Analyse, werden heute in der sozialwissenschaftlichen Methodendiskussion zunehmend unter den Begriff der interpretativen Methoden gefasst. Dies hat historische, den Ursprung des Begriffes „qualitativ“ betreffende Ursachen und ist gleichzeitig Resultat der schon diskutierten, aktuellen Entwicklungen in der Wissenschaftsphilosophie. Unterschiedliche Methoden setzen einen jeweils anderen Realitätsstatus voraus, was wiederum zu unterschiedlichen Formen des Wissens und Kriterien von Glaubwürdigkeit führt. Diese impliziten Widersprüche blieben in der universitären Lehre oft verborgen. Die Aufmerksamkeit für den Methoden zu Grunde liegende Annahmen war bisher äußerst gering. Um dem Druck positivistischer Standards gerecht zu werden, haben viele qualitative Forscher begonnen Untersuchungen mit großer Fallanzahl „n“ durchzuführen und allgemein den Forschungsprozess nach den Regeln quantitativer Methoden zu gestalten. Es entwickelte sich die folgende Dreiteilung der Methoden in den Sozialwissenschaften: quantitativ, qualitativ-positivistisch und qualitativ-interpretativ (Yanow, 2007: 406-407).

Interpretative Methoden sind nicht als Subfeld qualitativer Methoden zu betrachten, da ihre Annahmen auf andere Weise zustandekommen, der Status von Realität gegensätzlich verstanden wird und unterschiedliche Ansichten über die Möglichkeiten zu wissen vorherrschen (Yanow/Schwartz-Shea, 2006: xv). Gemeinsam ist allen interpretativen Methoden erstens die zentrale Rolle von Sprache und Bedeutungen sowie von Verstehen und zweitens reflexives wissenschaftliches Handeln. Dabei ist zu beachten, dass Methoden nicht immer von philosophischen Ideen angeleitet werden, sondern häufig erst nach der Verwendung interpretativer Methoden ihre philosophischen Voraussetzungen geklärt werden können. Theorie wird in der interpretativen Sichtweise eher als Ressource und nicht als ein Apparat kausaler Gesetze gesehen. "For this reason, it is accepted in interpretive methodological practice not to begin such a study with a formal hypothesis that is then 'tested' against field 'realities'. Researchers in interpretive modes more commonly begin their work with what might be called informed 'hunches' or puzzles or a sense of tension between expectations and prior observations, grounded in the research literature and, not atypically, in some prior knowledge of the study setting. Understanding and concepts are allowed (indeed, expected) to emerge from the data as the research progresses." (Yanow/Schwartz-Shea, 2006: xvi) Ebenso erscheint die Bildung qualitativer Datensätze aus konstruktivistischer Perspektive fragwürdig, da Daten als ko-produziertes Ergebnis von Interaktionen und nicht als objektivierte, freistehende Einheiten betrachtet werden. Folglich werden interpretative Daten generiert und analysiert, da der traditionelle Terminus vom Sammeln der Daten unterstellt, dass diese herumliegen und von der Forscherin eingesammelt und im Labor geordnet und untersucht werden. Aus der interpretativen Perspektive werden die Daten von den Akteuren im sozialen Feld geschaffen und soweit die Forscherin am Prozess beteiligt ist sogar, ko-produziert (Yanow, 2007: 409).

Interpretative Forschungsmethoden fokussieren darauf wie die Sprache einer bestimmten Policy und die mit der Implementierung befassten Institutionen, wie die Rechtsakte, Umsetzungsbeschlüsse und Objekte durch die sie erlassen werden, Bedeutungen zu den verschiedenen relevanten Öffentlichkeiten transportieren (Yanow, 2003: 229). Von Interesse sind besonders situierte, lokale Bedeutungen und deren Ausdrucksformen im Politikfeld. Indem man bestimmte Wörter oder Programme als Symbole betrachtet, kann man die verschiedenen Frames der interpretativen Gemeinschaften analysieren - „map the architecture of meaning“ (Yanow, 2003: 235). Aber wie funktioniert die Erzeugung von Bedeutung in Gruppen? Eine Vielzahl von möglichen Dimensionen, wie die individuelle Position in einer Organisation, Geschlecht und Gender oder die Ausbildung, führen zu einem Ensemble von Werten, Gefühlen und Ansichten die eine Gruppe von Menschen in einer „community of meaning“ (Yanow, 2003: 237) zusammenführen. Deren Mitglieder benutzen ähnliche kognitive Mechanismen, eine verwandte Sprache und engagieren sich in gleichartigen Aktivitäten. Gruppendynamische Prozesse verstärken diese Mechanismen und führen dazu, dass interner Zusammenhalt zu einem Identitätsmarker wird; das bekannte „die – wir“ Phänomen. In der Politikfeldanalyse gibt es mindestens drei Arten von Communities of Meaning: die Policy Maker, das Personal von den mit der Implementierung betrauten Institutionen und betroffene Bürger oder Klienten. Die Policy Analystin hat die Aufgabe diese Gemeinschaften zu identifizieren und ihre Interpretations- und Bedeutungsstrukturen darzustellen (Yanow, 2003: 238). Daraus folgt die in

Abbildung 1.1 dargestellte idealtypische Vorgehensweise interpretativer Politikfeldanalyse an der ich meine Arbeit orientiere.

Abbildung 1.1: Arbeitsschritte der interpretativen Policy Analyse

- Identifizierung von Policy relevanten Artefakten, die signifikante Träger von Bedeutung für die interpretativen Gemeinschaften sind
 - Identifizierung der Bedeutungsgemeinschaften
 - Identifizierung der Diskurse in den Gemeinschaften
 - Bedeutungen der verschiedenen Artefakte für die interpretativen Gemeinschaften identifizieren
 - Widerstreitende Bedeutungen und deren konzeptionelle Ursachen erforschen
 - Ziel: Mediation, Reframing von Handlungsmöglichkeiten oder der relevanten Fragen im Politikfeld
-

Quelle: Yanow, 2000: 22, Abbildung 1

Wie ich in meinen Ausführungen bereits mehrmals erwähnt habe, konzentriert sich der Mainstream der Policy Analyse, aber auch einzelne Ausrichtungen der argumentativen Politikfeldanalyse, wie etwa jene, die sich auf das Diskursmodell nach Habermas beziehen, stark auf die logische und rationale Seite des Abwägens von Argumenten. In einem Rückgriff auf die griechische Rhetorik und Aristoteles erweitern einige AutorInnen (Yanow, 2000/Gottweis, 2006, 2007/Hajer, 1995) das Spektrum menschlicher Bedeutungszuschreibung neben Logos um die Dimensionen Ethos und Pathos. Ethos verweist auf Attribute wie Vertrauen, Respekt, Autorität, Ehrlichkeit, Glaubwürdigkeit usw. und schreibt der Rednerin eine gewisse Qualität zu, die in einer diskursiven Praxis, die auf Austausch und Interaktion basiert, entsteht und beim Publikum Anklang findet oder nicht. Pathos betont die Bedeutung von Emotionen und Leidenschaft bei der Mobilisierung von Meinungen. Das Wissen über die Emotionen der Anderen und die Qualitäten Empathie, Sympathie und Sensibilität sind essentiell für Politik. Das Bild von den wilden und unkontrollierbaren Gefühlen und Emotionen ist tief in der westlichen Philosophie von Plato über Kant bis Hegel verankert. Im Gegensatz dazu besteht bei Aristoteles keine Trennung zwischen Vernunft und Emotionen. Emotionale Reaktionen werden als intelligentes Verhalten und als offen für logische Überzeugung betrachtet. Gefühle als pragmatische und kommunikative Handlungen sind ein Teil diskursiver Praxis und somit existiert die Sprache der Emotionen gleichzeitig mit argumentativem und ethischem Diskurs. Sie ist eine Form der rhetorischen Praxis, die zu Effekten führt und Teil der alltäglichen Policy Praxis (Gottweis, 2007: 239-240). In einem Diskurs wird die Argumentationsweise immer von einem dieser drei Elemente dominiert, beziehungsweise werden sie unterschiedlich gewichtet. Wie ich auch während meiner Interviews für diese Arbeit feststellen konnte, treten Ethos, Logos und Pathos immer in Kombination auf und Argumentation ist nicht immer nur mit Überzeugung durch Logos gleichzusetzen.

1.4.1. Generierung und Analyse der Daten

„...a research method is a way of treating data such that others can understand where the data - which are generated, not "given" - came from and what sort of character they have as evidence for claims making." (Yanow/Schwartz-Shea, 2006: 385) Diese knappe und prägnante Charakterisierung fasst die eben skizzierten Grundannahmen interpretativer Methoden zusammen und wird mir als Richtschnur in meinem Forschungsprojekt dienen. Die in meiner Arbeit zur Anwendung gebrachten Methoden sind zweigeteilt, da auf theoretischer Ebene, für die Hintergrundanalyse der Governance Strukturen in der Gemeinsamen Europäischen Handelspolitik und in der Welthandelsorganisation sowie für den Blick auf die makroökonomische Bedeutung des Außenhandels in Österreich ausreichend Literatur vorhanden ist, um kompilatorisch den relevanten Forschungsstand zu erfassen und die passenden Inhalte herauszuarbeiten. Ich habe hierfür die Bibliotheks- und Zeitschriftenkataloge der Universität Wien und der Wirtschaftsuniversität Wien und natürlich auch einschlägige Online Datenbanken und die Webseiten relevanter Wissenschaftlerinnen durchsucht. Der eigentliche Hauptteil, die Untersuchung des Zustandekommens der österreichischen Position zur Doha-Entwicklungsrunde, ist jedoch explorativ mittels der Analyse von „Artefakten“ (Yanow, 2000: 22) aus dem Politikfeld und der Durchführung qualitativer ExpertInneninterviews erarbeitet worden, da ich in diesem Forschungsgebiet mit meiner Arbeit bislang unbekanntes Terrain betrete. Die Artefakte umfassen also erstens, dort wo vorhanden, Positionspapiere der beteiligten Gruppen, den Besuch von öffentlichen Veranstaltungen und das „Österreichische Außenwirtschaftsleitbild“, das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) in einem Diskussionsprozess mit über 250 Akteuren erarbeitet worden ist. Zweitens habe ich mit fünfzehn VertreterInnen, davon acht Frauen und sieben Männern, aus den folgenden Organisationen persönlich gesprochen, da diese Vorgangsweise den für mich einzig gangbaren Weg darstellte, um die Entscheidungsprozesse und die Bedeutungszuschreibungen der beteiligten Akteure für meine Interpretationen zu erschließen:

- Ministerien: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten, Lebensministerium, Bundesministerium für Finanzen, Bundeskanzleramt
- Interessensvertretungen: Österreichischer Gewerkschaftsbund, Bundesarbeiterkammer, Wirtschaftskammer, Industriellenvereinigung, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern
- NGOs: Attac, Greenpeace, Koordinationsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz

Zu Beginn meiner Feldforschung versuchte ich, hauptsächlich über Online Recherche die relevanten Websites, Positionspapiere und Angestellten möglicher Akteure herauszufiltern. Nach einem ersten strukturierenden Interview habe ich mich dazu entschlossen die Verhandlungen zur Doha-Entwicklungsrunde im Rahmen der WTO als Fallbeispiel heranzuziehen, da diese einige Vorteile bieten. So können die Positionen der Akteure bis vor den offiziellen Start der Verhandlungen im Jahr 2001 über ein Jahrzehnt zurückverfolgt werden. Sie umfassen außerdem ein breites Themenspektrum, sind im Gegensatz zu anderen Bereichen der GHP in Österreich ausreichend

umstritten und nicht zuletzt konnte ich relativ einfach auf wichtige Artefakte zurückgreifen. Nach einem meiner ersten Interviews erhielt ich eine Teilnehmerinnenliste einschließlich der E-Mail Adressen für die regelmäßigen Konsultationen zwischen den Ministerien, den Sozialpartnern und den Landwirtschaftsvertretern. Zusätzlich erweiterte ich den Interviewkreis um jeweils eine VertreterIn einer wirtschaftspolitisch, einer entwicklungspolitisch und einer umweltpolitisch engagierten NGO. Sie sind nicht in den offiziellen Entscheidungsprozess eingebunden und sollten eine weitere kritische Perspektive liefern. Die Antworten auf meine Interviewanfragen waren entgegen meiner Erwartung durchwegs positiv, auch wenn ein Interviewtermin in manchen Fällen erst nach mehreren E-Mails beziehungsweise Telefonanrufen zu Stande kam.

Ich entschied mich für so genannte leitfadengestützte ExpertInneninterviews, da diese besonders geeignet erscheinen, um Fragen nach dem realen Verlauf eines Politikprozesses, nach Interessen und Strategien der Akteure und ihren Deutungen des Konfliktes sowie Handlungsmuster zu analysieren. Experten werden hier als Kristallisationspunkte praktischen Insiderwissens betrachtet, die stellvertretend für eine Vielzahl zu befragender Akteure interviewt werden. Die Befragten agieren in einer Doppelrolle als Professionelle und gleichzeitig als Privatpersonen. Ihr Expertenstatus ist ein von der Forscherin zugeschriebenes soziales und methodologisches Konstrukt in Relation zum Forschungsgegenstand (Abels/Behrens, 2005: 175). Dabei können drei Formen von relevantem Wissen unterschieden werden. Erstens technisches Wissen, das bürokratische Kompetenzen, Regelabläufe und Anwendungsroutinen umfasst. Praktisches Erfahrungswissen aus dem eigenen Handlungskontext über Handlungsabläufe, Interaktionsroutinen, Konstellationen, Erfahrungen aus vergangenen und aktuellen Ereignissen bildet die zweite Kategorie des Prozesswissens. Drittens das Deutungswissen, bei dem Metaphern und Geschichten von besonderem Interesse sind und welches von Ideen und Ideologien, fragmentierten Sinnentwürfen und Erklärungsmustern handelt (Bogner/Menz, 2005: 43-44). Die leitfadengestützte Form der Interviewführung bietet einige praktische Vorteile. Durch die in den Leitfaden eingehende Arbeit kann der Forscher die Gefahr, dass er sich als inkompetenter Gesprächspartner herausstellt, vermindern. Ebenso wird die thematische Vergleichbarkeit der einzelnen Gespräche leichter und die Gefahr des Abschweifens zu nicht sachrelevanten Themen kann dadurch vermindert werden. Schließlich können durch die vorhergehende Beschäftigung und die teilweise Strukturierung Relevanzaspekte und „tacit knowledge“ besser erfasst werden. Allerdings kann die Vorbereitung auch zu unterschiedlichen Sprachcodes zwischen den Gesprächspartnern und damit zu Irritationen führen.

Die Gespräche fanden bis auf zwei Ausnahmen in den Büros der InterviewpartnerInnen ohne grobe Unterbrechungen oder sonstige Probleme statt und dauerten von einer halben Stunde bis zwei Stunden. Auf wiederholtes Verlangen und um meine Interviewmöglichkeiten nicht zu gefährden sicherte ich sämtlichen InterviewpartnerInnen volle Anonymität und den Verzicht auf persönliche Zitate zu. Bei zehn der fünfzehn Gespräche konnte ich ein elektronisches Aufnahmegerät verwenden. Beim restlichen Drittel fertigte ich handgeschriebene Notizen an. Die anschließende Transkription meiner Aufzeichnungen führte ich vor dem Hintergrund durch, das Überindividuell-Gemeinsame herauszuarbeiten, um Aussagen über Relevanzstrukturen, Wirklichkeitskonstruktionen, Interpretationen, Deutungsmuster sowie geteilte Wissensbestände aller Akteure treffen zu können. Meuser und Nagel (2005: 83) folgend habe ich die Vollständigkeit der Transkription vom Erfolg des

Interviews abhängig gemacht, nur spezifische Passagen transkribiert und den Rest im Hinblick auf die Forschungsfragen paraphrasiert. Dazu habe ich zuerst umgangssprachliche Äußerungen in Standardorthographie verschriftet und Pausen, Stimmlagen, sowie sonstige nonverbale Elemente nur zum Gegenstand der Interpretation gemacht, wenn sie mir relevant erschienen oder die Bedeutung des Gesagten änderten. Besonderheiten der Antwort mit „Ja“ oder „Nein“ (zögernd, gedehnt, lachend,...) wurden ebenso vermerkt, wie deutlich betont, lauter oder leiser gesprochene Passagen. Analog verfuhr ich mit Unterbrechungen und unverständlichen Passagen. In einem nächsten Schritt habe ich die Sequenzialität (Meuser/Nagel, 2005: 85) der Texte aufgebrochen, indem ich Überschriften formuliert habe und den Text thematisch umbaute, um ihn dann neu zusammensetzen. Die Überschriften wurden textnah gestaltet, damit der thematische Vergleich einfacher fiel. Abschließend wurden die verschiedenen Abschnitte aus den Einzelinterviews herausgenommen, mit neuen gemeinsamen Überschriften versehen und nach folgenden Kriterien untersucht:

- bei welchen Topoi decken sich die Angaben der Experten?
- Wo gibt es unterschiedliche Positionen?
- Zu welchen Themen äußern sich alle Interviewten?
- Welche Themen kommen nur in einem Teil der Texte vor?
- Welche ExpertInnen äußern sich wozu?

Als Analysewerkzeuge für die weitere Untersuchung der Interviews, aber auch der Artefakte aus dem Politikfeld dienen mir vor allem die schon detailliert besprochenen Storylines und Diskurskoalitionen aus der von Maarten A. Hajer entwickelten deliberativen Policy Analyse, ergänzt um das Konzept der Frames nach Martin Rein und Donald Schön. Damit verwende ich Elemente der Diskursanalyse, der Story-Telling Analyse, der Frame Analyse, der Erforschung von Metaphern und der dramaturgischen Analyse als eine Mixtur von etablierten interpretativen Methoden.

2. Die Gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union

Im zweiten Abschnitt meiner Diplomarbeit untersuche ich das supranationale und internationale Umfeld in dem sich die Akteure der österreichischen Außenhandelspolitik bewegen und das ihre Möglichkeiten strukturiert. Auf EU-Ebene wurde die Handelspolitik schon im Jahr 1958 in den Kompetenzbereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) übertragen. Im ersten Kapitel beginne ich mit einer Beschreibung der historischen Entwicklung der Gemeinsamen Europäischen Handelspolitik (2.1.), indem ich die Gründe für die Vergemeinschaftung und die vier Phasen ihrer Entwicklung (2.1.1.) bis zum Zusammenbruch der Sowjetunion näher erläutere. Die 1990er Jahre waren von einem Kompetenzkonflikt zwischen den Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission gekennzeichnet, der sich von der Uruguay-Runde der WTO-Verhandlungen bis zum Vertrag von Nizza und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa beziehungsweise dem Vertrag von Lissabon erstreckte (2.1.2.). Das Verständnis der historischen Themenstellungen und Bezugspunkte ist für die darauf folgende Untersuchung des Policy Making (2.2.) in diesem Politikfeld unerlässlich. Ausgehend von einer Erläuterung der Vertragsgrundlagen skizziere ich die enorme Reichweite der Gemeinsamen Handelspolitik mit einem Fokus auf den Policy Prozess bei multilateralen Handelsabkommen innerhalb der Welthandelsorganisation. Anschließend untersuche ich die Kompetenzverteilung zwischen den Institutionen der EU anhand einer genauen Analyse des relevanten Vertragsartikels 133 EG-V (2.2.1.). Natürlich unterscheidet sich der Politikfindungsprozess in der Praxis (2.2.2.) vom rechtlichen Rahmen. Darum gehe ich in den Unterkapiteln 2.2.3. und 2.2.4. den Fragen nach, wer die zentralen Akteure in der Gemeinsamen Handelspolitik der EU sind und wie sie ihre Interessen einbringen sowie welche Einflussfaktoren die Strategie der EU bei Verhandlungen zu multilateralen Handelsabkommen beeinflussen. Abschließend beschreibe ich die Rolle der EU in der Doha-Runde (2.3.), meinem Fallbeispiel für die Untersuchung der österreichischen Handelspolitik in Kapitel 4.

2.1. Historische Entwicklung

Mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft durch die Römischen Verträge von 1958 wurde der Gemeinschaft in den Artikeln 133 EG-V (ex. Art. 113 EWG-V) und 310 EG-V (ex. Art. 238 EWG-V) in einem Zeithorizont bis Jänner 1966 die ausschließliche Kompetenz in der Gemeinsamen Handelspolitik (GHP) übertragen. Dies geschah daneben nur in den beiden Gebieten Wettbewerbs- und Agrarpolitik. Die Vertragsklauseln regeln in welcher Weise die Mitgliedsstaaten gemeinsame Positionen im Handelsbereich erreichen können. Im Fall von Handelsabkommen beauftragt der Ministerrat die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten zu verhandeln, um das Ergebnis unter verschiedenen Abstimmungsmodi schließlich selbst zu unterzeichnen. Hierauf werde ich in Kapitel 2.2. noch näher eingehen. Außerdem wurde eine Zollunion, d.h. eine Freihandelszone mit einem gemeinsamen Außenzoll und die schrittweise Abschaffung von nichttarifären Handelshemmnissen (d.h. technische Bestimmungen und Mengenbeschränkungen) sowie die Harmonisierung nationaler Normen zwischen den Mitgliedsstaaten vereinbart. Natürlich stellt sich zu

Beginn dieses Kapitels die Frage nach den Gründen für die Vergemeinschaftung der Handelspolitik. Sophie Meunier (2005: 6-13) erwähnt in ihrer Studie *Trading Voices: The European Union in international commercial negotiations* derer drei.

Erstens vertraten die Gründungsväter der EU nach den katastrophalen Erfahrungen mit einzelstaatlichem Protektionismus während der Zwischenkriegszeit die Meinung, dass die zu erwartenden Vorteile die Nachteile aufwiegen würden. In den Worten Stephen Woolcocks (2005a: 247): "In the EU and elsewhere trade policy decision-making structures have been designed to limit the role of politicians and politics, because of the bad experience with politically determined trade policy in interwar years." Durch die Abkopplung des Entscheidungsprozesses von nationalen Interessen sollte eine Tendenz zur Handelsliberalisierung generiert werden, obwohl das so genannte Problem des kollektiven Handelns unweigerlich zu einem protektionistischen Bias führt. Damit ist gemeint, dass die Kosten von protektionistischen Regelungen für die Konsumenten gesellschaftlich verteilt sind, während die Vorteile für die im Wettbewerb mit Importen stehende und eng organisierte Industrie stark konzentriert sind. Zweitens war der einzige Weg für die EWG unter dem General Agreement on Tariffs and Trade¹ (GATT) rechtlich zu bestehen die Gründung einer Zollunion, wobei der Zolltarif zu Beginn den Durchschnitt aller bisherigen einzelstaatlichen Zölle betrug. Um diese zu steuern wurden ein koordiniertes Vorgehen und eine gemeinsame Stimme notwendig. Die Kommission erhielt, begründet durch Effizienzargumente, die Kompetenz für die Gemeinschaft Handelsabkommen zu verhandeln. Allerdings wurden weder der Umfang der Gemeinschaftskompetenzen noch eine konkrete Handelsstrategie im Vertrag definiert und die Abgrenzung der Kompetenzen und Definition der Rolle sowie die strikte Beaufsichtigung der Kommission als Verhandlungsführerin durch die Mitgliedsstaaten entwickelten sich während der ersten GATT-Runden (Dillon-Runde 1961-62, Kennedy-Runde 1964-67), die vor allem Zollsensenkungen zum Thema hatten. Drittens sollte die europäische Verhandlungsmacht im internationalen Kontext durch gepoolte Souveränität, vor allem in Konkurrenz zu den USA, gestärkt werden und es wurden positive Spill Over Effekte zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erwartet.

2.1.1. Vier Phasen der GHP

Die Geschichte der Gemeinsamen Handelspolitik kann chronologisch in vier Phasen unterteilt werden (Deutsch, 1999: 35). In einer ersten Phase von 1958 bis 1970 wurde das Ziel formuliert bis 1968 einen gemeinsamen Zolltarif nach außen zu etablieren, und innerhalb Zölle und eine Reihe von nicht-tarifären Handelshemmnissen schrittweise auslaufen zu lassen, wobei einige nationale Importrestriktionen sowie ältere nationale Handelsabkommen bestehen bleiben sollten. Die Harmonisierung nationaler Normen sollte entgegen den Vorgaben allerdings erst Jahrzehnte später mit dem Binnenmarktprogramm verwirklicht werden.

¹ Das GATT ist ein im Jahr 1948 in Kraft getretener völkerrechtlicher Vertrag, der den Welthandel regelte und die Grundlage für die heutige Welthandelsorganisation bildet. Im Lauf von mehreren Verhandlungsrunden wurden Zölle und andere Handelshemmnisse schrittweise abgebaut. Die Schaffung der EWG führte zu einer Ausnahme (GATT Art. 24) vom wichtigsten Prinzip des GATT, der Meistbegünstigtenklausel (Prinzip der Gleichbehandlung).

Die zweite Etappe von 1971 bis 1979 war durch weltwirtschaftliche Unsicherheiten, bedingt durch die erste Ölkrise, die Abschaffung des US-Goldstandards und dem damit verbundenen Ende des Systems der fixen Wechselkurse gekennzeichnet. Während der Tokyo-Runde (1974-79) der GATT Verhandlungen wuchs der intra-EU-Handel stark an, aber der externe Handel stagnierte. Es wird von einer „dunklen Ära“ (Deutsch, 1999: 37) gesprochen, während der versucht wurde ein Mikromanagement schwacher Industriesektoren, wie z.B.: Textilien, Bekleidung, Stahl oder Landwirtschaft, aufzubauen, nationale Champions zu fördern und europäische Branchen durch den von einzelnen Mitgliedsländern praktizierten bilateralen Abschluss von Voluntary Export Restriction Agreements (VER) mit Ländern wie Japan zu schützen.

Der zweite Ölschock im Jahr 1979 führte zu einem starken Anstieg der Arbeitslosenraten in vielen Ländern und läutete die dritte Phase der GHP ein, die bis 1983 dauern sollte. Damit wurde eine weiterführende EU-interne ökonomische Abstimmung verschoben und die Protektion gegen Importe aus Osteuropa, Japan und anderen ostasiatischen Ländern mittels nicht-tarifärer Handelshemmnisse und zusätzlicher Exportbeschränkungsabkommen fortgeführt. In einem breiteren europäischen Kontext scheiterten Bestrebungen für eine Wirtschafts- und Währungsunion und es entbrannte ein Haushaltsstreit um den zu leistenden Finanzbeitrag von Großbritannien. Die Kommission ging geschwächt aus diesen Entwicklungen hervor und der Rat war durch das Prinzip der Einstimmigkeit häufig gelähmt. In dieser Krise einer liberalen Handelspolitik, wie sie 1958 angedacht worden war, sind Effizienzprobleme in einem distributiven Rahmen politisiert und redistributive und steuerungsrelevante Ziele durch Mikrointerventionen konkurrierend auf nationaler und EU Ebene verfolgt worden (Deutsch, 1999: 38). In Folge sank der Anteil der EWG Staaten am Welthandel von 45% im Jahr 1973 auf 37% im Jahr 1985 (Neu/Gieler/Bellers, 2004: 1046).

Die vierte und letzte historische Periode der GHP begann im Jahr 1984 mit dem Regierungsgipfel von Fontainebleau auf dem ein Verhandlungsdurchbruch zum Gemeinsamen Markt erreicht wurde und endete mit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht 1992. Der Einigungsprozess wurde formell durch die Einheitliche Europäische Akte im Jahr 1986, die eine Kompetenzausweitung und Stärkung des Europäischen Parlaments (EP) und die konkrete Zielformulierung zur Schaffung eines Binnenmarktes bis 1992 beinhaltete, wieder im Schwung gebracht. Schließlich wurden mit dem Vertrag von Maastricht im Handelsbereich das Auslaufen nationaler Quotenregelungen, die Harmonisierung von Importbestimmungen und die Abschaffung noch bestehender Ausnahmen für die Beschränkung von intra-EU-Handel vereinbart. Obwohl also Fortschritte in Richtung einer Vereinheitlichung der europäischen Handelspolitik erzielt wurden und der Gemeinsame Markt einzelstaatliche Handelsrestriktionen endgültig zu Fall brachte, bildete sich keine übergreifende EU-Außenhandelsstrategie heraus (Deutsch, 1999: 40-41). Werner Raza (2007b: 8) fasst die ökonomischen und politischen Entwicklungsdynamiken, die in diesem Zeitraum ihren Anfang nahmen, wie folgt zusammen: „Aufgrund des Zusammenspiels mehrerer Faktoren - zentral zu nennen sind hier die Implementierung des Binnenmarktprojekts, die Liberalisierung des öffentlichen Sektors und das Entstehen großer europäischer Unternehmen mit einer expliziten Weltmarktausrichtung - haben sich die Interessenskonstellationen wie auch die Kompetenzlage zwischen Union und Mitgliedsstaaten in Bezug auf die gemeinsame Außenhandelspolitik seit den 1990er Jahren aber grundlegend verändert.“

Als Konsequenz daraus hat sowohl die wirtschaftliche als auch die politische Bedeutung der Gemeinsamen Außenhandelspolitik stark zugenommen."

2.1.2. Exklusive vs. Gemischte Kompetenzen

Wie lassen sich nun die Entwicklungen in der GHP ab 1992 charakterisieren? Entgegen damals verbreiteter Annahmen kam es Anfang der 1990er Jahre nicht zu einem „Ende der Geschichte“ und sowohl das weltweite Handelssystem als auch die Europäische Union veränderten sich in den letzten beiden Jahrzehnten gravierend. So führte etwa die Ausweitung und Vertiefung handelspolitischer Fragestellungen, in einem Bogen vom Abschluss der Uruguay Runde und der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) 1994, über die EU-Verträge von Amsterdam 1997 und Nizza im Jahr 2003, bis zum Vertrag über eine europäische Verfassung und dem Vertrag von Lissabon, erstmals zu erheblichen Spannungen zwischen den Polen nationale Souveränität und Effizienz bei internationalen Verhandlungen (Meunier, 2005: 24). Innerhalb der EU wurde dieser Konflikt von „Uruguay bis Nizza“ (Elsig, 2002: 30-31) zwischen der Gewährung exklusiver Kompetenzen für die Gemeinschaft und der Aufspaltung in gemischte Kompetenzen zwischen Gemeinschaft und Mitgliedsstaaten ausgetragen.

Nachdem die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft bis in die 1980er Jahre zwei große Welthandelsrunden unter dem GATT und eine Reihe bilateraler Abkommen verhandelt hatte, kamen am Ende der Tokyo-Runde 1979 neue Themen in den Bereichen Flugverkehr und Produktstandards auf den Verhandlungstisch, die nationale Reglementierungen jenseits von Zöllen und Quoten betrafen. Die 1986 eröffnete Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen fügte Bereiche wie intellektuelle Eigentumsrechte und Dienstleistungen, im speziellen Telekommunikationsinfrastruktur und Bankstandards hinzu. Diese traditionell unter nationalstaatliche Verantwortlichkeit fallenden Politikfelder riefen Bedenken in Bezug auf Konsumentenschutz und öffentliche Güter hervor, was zu Kompetenzproblemen zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten führte. Um den Beginn der Uruguay-Runde zu ermöglichen, wurde ein temporärer Kompromiss gefunden. Die Frage der Kompetenz wurde auf das Ende der Welthandelsrunde verschoben und die ministerielle Eröffnungserklärung beidseitig vom Rat und von den Mitgliedsstaaten unterschrieben. Der Integrationsschub nach dem Fall des Eisernen Vorhanges und der erfolgreichen Ratifizierung des Vertrags von Maastricht half jedoch nicht den Kompetenzkonflikt in der GHP zu lösen. Am Ende der Uruguay Runde stand eine Handelsliberalisierung in den Bereichen Textilien/Bekleidung, Landwirtschaft, Kraftfahrzeuge, Schuhe und öffentliches Auftragswesen und ein Kompromiss, bei dem Griechenland als Inhaber der Ratspräsidentschaft und der Kommissar für Handel, Sir Leon Brittan, das Abkommen für die EU unterfertigten und die Mitgliedsstaaten durch ihre Regierungen ebenfalls unterschrieben. Die Ratifikation durch die nationalen Parlamente wurde den einzelnen Staaten offen gelassen. Krenzler und Pitschas (2006: 13) halten in diesem Zusammenhang fest: „Die Ergebnisse der Uruguay Runde waren - nicht nur in materieller, sondern auch in institutioneller Hinsicht - umfassender und komplexer als zuvor erwartet worden war. Der Handel mit Dienstleistungen und die handelsbezogenen Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums wurden in das internationale Handelsrecht integriert. Zugleich machte die Gründung der Welthandelsorganisation mit ihrem bindenden Streitbeilegungsverfahren

das Welthandelssystem zu einem Teil eines "global governance" Systems und unterwarf es einer stärkeren Regelbildung."

Die Gründung der WTO führte zu einer Spaltung der Mitgliedsstaaten. Acht Staaten, darunter drei der bevölkerungsreichsten, votierten gegen die Übertragung der ausschließlichen Kompetenz auf die EU-Ebene in den neuen Politikfeldern intellektuelle Eigentumsrechte, Dienstleistungen und Investitionen. Frankreichs Widerstand war ideologischen Gründen, dem knappen Volksabstimmungsergebnis beim Maastricht Vertrag und allgemeiner Skepsis gegenüber der Kommission geschuldet. Großbritannien votierte aus Abneigung gegen jede Form der Kompetenzverlagerung auf supranationale Ebene dagegen, aber auch Deutschland hatte Bedenken aufgrund seiner schwachen Wettbewerbsfähigkeit im Dienstleistungssektor und beeinflusst durch die starken nationalen Regulationsbehörden. Auf der anderen Seite standen traditionell integrationsfreundliche Staaten wie Italien, Belgien und Irland (Meunier, 2005: 26). Die Kommission rief daraufhin den Europäischen Gerichtshof (EUGH) an, der in seiner Entscheidung 1/94 jedoch überraschend nicht der Position der Kommission beipflichtete. Die RichterInnen vollzogen einen Kurswechsel nach den kritischen Diskussionen im Zuge des Vertrags von Maastricht, wonach die integrationsfreundliche Rechtsprechung des EUGH die Souveränität der Mitgliedsstaaten beschneide. In einer mehrdeutigen Formulierung, die die Möglichkeit für einen Kompetenztransfer zu einem späteren Zeitpunkt offen ließ und Kommission und Mitgliedsstaaten zu einer verstärkten Kooperation mittels eines von der Präsidentschaft ausgearbeiteten „Verhaltenskodexes“ aufforderte, optierte der Gerichtshof für den Staus Quo (Krenzler/Pitschas, 2006: 14; Meunier/Nicolaidis, 2005: 250; Woolcock, 2005b: 379; u.a.).

Auf der intergouvernementalen Konferenz in Amsterdam 1996 wurde im breiteren Kontext der außenpolitischen Bestimmungen auch eine Reform des Artikels 113 EWG-V angedacht. Die Kommission argumentierte, dass exklusive und gemischte Kompetenzen in Verhandlungen praktisch nicht mehr zu trennen wären, da sie im selben Paket behandelt würden. Ein Ende der Einstimmigkeit bei Ratsbeschlüssen und größerer Spielraum für die Kommission sollten die Verhandlungsmacht der EU stärken, Verhandlungen verkürzen und Entscheidungsfindungsprozesse vereinfachen. Das „Souveränitätslager“ war zwar eindeutig auf die Länder Frankreich, Großbritannien, Dänemark, Portugal und Spanien geschrumpft. Die „Expansionisten“ auf der anderen Seite konnten jedoch keine Allianz aufbauen, beziehungsweise erachteten sie das Thema als zweitrangig, obwohl Deutschland die Seiten wechselte und die neuen Mitgliedsstaaten Schweden, Finnland und Österreich für eine Ausdehnung der exklusiven Kompetenzen plädierten (Meunier, 2005: 28-29). Das Ergebnis war ein Kompromiss, der im neu geschaffenen Artikel 133 (Teil 3/Titel IX EG-V) festgehalten wurde. Er erlaubte potentiell die Ausweitung der Regeln und Verfahren der GHP auf die Bereiche Dienstleistungen und intellektuelle Eigentumsrechte nach Vorschlag der Kommission und Anhörung des Europäischen Parlaments, und nachfolgendem einstimmigen Ratsbeschluss. Diese vertragliche Möglichkeit wurde jedoch nie angewendet.

Fünf Jahre später bei der Regierungskonferenz Ende 2000, die schließlich zum Vertrag von Nizza im Jahr 2003 führte, wurde das Konzept der „gemischten Kompetenzen“ aus dem EUGH Entscheid 1/94 in den Vertrag übernommen. Die Ausweitung der exklusiven Kompetenzen mit Mehrheitsentscheidungen im Rat auf die Bereiche Dienstleistungen und intellektuelle Eigentumsrechte wurde mit einer Reihe von Ausnahmen, die Einstimmigkeit und zusätzlich eine Ratifizierung in jedem

Staat erfordern, beschlossen. Die Ausnahmen betreffen die Bereiche soziale Dienstleistungen, Bildung, Gesundheitswesen, kulturelle und audiovisuelle Dienstleistungen sowie Transport unter Artikel 300 EG-V (Meunier, 2005; Krenzler/Pitschas, 2006; Knodt, 2005; Leal-Arcas, 2004a; Woolcock, 2005b). Frankreich agierte wieder als Anführer des defensiven Lagers und plädierte dafür Politikfelder wie Gesundheit, Erziehung und audiovisuelle Medien nicht unter qualifizierte Mehrheitsentscheidungen zu fassen. Auf der anderen Seite wollte die Kommission, unterstützt durch Großbritannien, Deutschland, Finnland, Schweden, Italien, Dänemark und die Benelux Länder sämtliche handelsbezogenen Dienstleistungen sowie intellektuelle Eigentumsrechte vergemeinschaften. Vor dem Hintergrund der nahenden EU-Erweiterung und dem damit verbundenen Risiko von Ineffizienz und Blockadehaltungen sowie enormer Wachstumsraten im Dienstleistungshandel und der Eröffnung der „WTO-Millenniumsrunde“, erfasste die generelle Tendenz zur Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Vertrag von Nizza also auch Artikel 133 EG-V (Meunier, 2005: 32). Ein weiterer neuer Faktor war eine weltweite Bewegung von AktivistInnen, die sich im Rahmen der Verhandlungen für ein multilaterales Investitionsabkommen (MAI) innerhalb der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Jahr 1998 erstmals formierte und nach den öffentlichkeitswirksamen Aktionen unter Führung des französischen Bauern Jose Bové und den Protesten während der WTO-Ministerkonferenz in Seattle 1999, den Welthandel zu einem heißen öffentlichen Thema machte. Diese so genannte Globalisierungsbewegung richtete ihren Fokus auf soziale Probleme in Zusammenhang mit der Handelsliberalisierung kultureller, bildungsrelevanter und sozialer Dienstleistungen (Meunier, 2005: 30; Meunier/Nicolaidis, 2005: 251-252).

Obwohl der Vertrag von Nizza bis heute angewendet wird, kam die Vertragsentwicklung der EU damit nicht zu Stillstand. Im Vertrag über eine Verfassung für Europa wurden eine Reihe von Veränderungen im Handelsbereich angedacht, die in den Vertrag von Lissabon übernommen und im Fall einer Ratifizierung Gültigkeit erlangen werden. Die Handelspolitik ist darin erstmals ausschließlich exklusive Kompetenz der EU, d.h. es gibt weder eine konkurrierende noch eine geteilte Zuständigkeit im Bereich der GHP. Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen werden mit Ausnahmen auf die Bereiche Dienstleistungen und intellektuelle Eigentumsrechte ausgeweitet. Einstimmigkeit im Rat wird nur mehr bei Verträgen über ausländische Direktinvestitionen, beim Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, wenn sie die kulturelle Diversität der EU gefährden, sowie im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialsektor verlangt, sofern das Abkommen die einzelstaatliche Organisation dieser Dienstleistung ernsthaft stören würde. Wenn ein Abkommen Materien außerhalb der GHP umfasst, gilt es weiterhin als "gemischtes" Abkommen und die vom EUGH stipulierte Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen Rat und Kommission (Leal-Arcas, 2004a: 15-16; Meunier/Nicolaidis, 2005: 253). „Damit fallen fast alle von der WTO-Rechtsordnung geregelten Materien in die ausschließliche Kompetenz der EU. Insgesamt sind also die außenhandelspolitischen Befugnisse der EU mit den Erscheinungsformen des modernen Welthandels fast kongruent geworden. Gemischte Verträge auf dem Gebiet der GHP sollten damit wesentlich seltener werden. Sie kommen aber weiterhin immer dann in Betracht, wenn das auszuhandelnde und abzuschließende Übereinkommen außer der GHP *gleichrangig* weitere Bereiche regelt, in denen den Mitgliedsstaaten eigene Zuständigkeiten verbleiben.“ (Krenzler/Pitschas, 2006: 40) Außerdem erhält das Europäische Parlament in Zukunft

größeren Einfluss, da in den meisten Fällen das Mitentscheidungsverfahren und nur in Ausnahmen das Anhörungsverfahren gilt. Folglich muss das EP vom Verlauf der Verhandlungen bei Handelsabkommen zur selben Zeit wie die Mitgliedsstaaten informiert werden, was bisher nur informell üblich war.

2.2. Policy Making

Die gemeinsame Handelspolitik mit ihren drei Prinzipien eines gemeinsamen Außenzolls, gemeinsamen Handelsabkommen mit Drittstaaten und einer einheitlichen Anwendung von Handelsinstrumenten innerhalb der Mitgliedsstaaten ist ein zweistufiger Prozess der Delegation von Autorität. In einem ersten Schritt treten die Nationalstaaten und deren Parlamente ihre Entscheidungsmacht an den Ministerrat der EU ab, während auf einer zweiten Ebene der Ministerrat die Ausführung der Handelspolitik an die Kommission delegiert, die Handelsabkommen initiiert und für die Mitgliedsstaaten verhandelt. Wie ich im vorangegangenen Abschnitt dargestellt habe, kam es Mitte der 1980er Jahre auf globaler Ebene zu einer Ausweitung handelspolitischer Fragestellungen, indem von nun an auch handelsverzerrende Effekte nationaler Regulierungen „hinter der Grenze“ behandelt wurden und somit zur Entwicklung einer „vertieften“ Handelsagenda (Young, 2007: 790). Als Konsequenz daraus waren die Entwicklungen in Europa seit den 1990er Jahren von einem Konflikt zwischen gemischten und exklusiven Kompetenzen gekennzeichnet. In beiden Fällen behalten die Mitgliedsstaaten die letztendliche Entscheidungsgewalt, jedoch im ersten Fall als individuelle Staaten durch souveräne Parlamente und im zweiten Fall als Abstimmungsparteien innerhalb von EU Strukturen (Meunier/Nicolaidis, 2005: 250).

2.2.1. Rechtlicher Rahmen

EU-Verträge werden in der medial vermittelten Öffentlichkeit, häufig als unüberblickbares und wucherndes Gestrüpp von Bestimmungen dargestellt, die nur von Expertinnen verstanden werden. Die unterschiedlichen nationalen Interessen und Ideen haben auch im Handelsbereich zu einer Reihe von Kompromissen und Ausnahmeregelungen geführt. Nichtsdestotrotz beginne ich meine Analyse des Politikprozesses in der GHP mit einer knappen Darstellung sowie Erläuterung der derzeit gültigen Bestimmungen im Vertrag von Nizza. Ich versuche damit, auch ohne eine juristische Ausbildung, die grundlegenden institutionellen Kompetenzen anschaulich darzustellen und gleichzeitig einen von der Sekundärliteratur losgelösten, unvermittelten Blick zu bekommen.

Die Begriffe Europäische Union, Europäische Gemeinschaft und Europäische Gemeinschaften werden in der Literatur und in der politischen Praxis häufig nebeneinander verwendet. Aus einer rechtlichen Perspektive ist jedoch anzumerken, dass die Europäische Union keine Rechtspersönlichkeit besitzt und damit nicht Mitglied internationaler Organisationen ist. Das WTO-Abkommen wurde zudem von allen drei Europäischen Gemeinschaften unterschrieben, da einige Bereiche über die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft hinausgehen und Agenden der

Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und des EURATOM Vertrages betreffen (Leal-Arcas, 2004b: 3). Die Gemeinsame Handelspolitik ist vor allem in den Artikeln 131-134 / Teil 3 / Titel IX des EG Vertrages, aber auch in den Artikeln 25-27 über die Zollunion und in Artikel 300 betreffend Abkommen mit Drittstaaten, niedergelegt. Artikel 131 hat einen programmatischen, allgemeinen Charakter und formuliert Handelsliberalisierung als fundamentales Ziel für die Gemeinsame Handelspolitik, während Artikel 132 die Harmonisierung der Exportförderung der Mitgliedsstaaten, in Form von Steuererleichterungen, oder der Garantie von Exportkrediten betrifft. In diesem Bereich gibt es jedoch wenig Fortschritte, da die Mitgliedsstaaten nicht bereit sind über diese Steuerungsinstrumente für ihre nationale Handelsbilanzen und den Arbeitsmarkt Verfügungsmacht abzutreten. Artikel 133 enthält die zentralen Bestimmungen für die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik. Er überträgt die Macht Handelsbeziehungen durch unilaterale Maßnahmen bezüglich Importen und Exporten, autonome Handelspolitik genannt, zu regeln auf EU-Ebene und klärt die Vorgangsweise bei Abkommen mit Drittstaaten – auch als konventionelle Handelspolitik bezeichnet (siehe Abbildung 2.1.). Schließlich schafft Artikel 134 die Möglichkeit für Ausnahmen und die Ergreifung von Schutzmaßnahmen, wenn eine Maßnahme in einem oder mehreren Mitgliedsstaaten Schäden verursacht. Allerdings ist die Bedeutung von Artikel 134 seit der Etablierung des Gemeinsamen Marktes stark zurückgegangen.

Abbildung 2.1.: Autonome und Konventionelle Maßnahmen der GHP

Autonome Maßnahmen

- Gemeinsamer Zollltarif
- Anti-Dumping, Anti-Subventionen, Trade Barriers Regulation (→ Schutz vor Maßnahmen Dritter)
- Maßnahmen gegen gefälschte Produkte
- Schutz gegen exzessive Importe
- Schutz von Produkten in sensiblen Sektoren (z.B.: Textilien, Bananen, Automobile)
- Zollpräferenzen für Entwicklungsländer

Konventionelle Maßnahmen

- multilaterale, gemischte oder bereits bestehende bilaterale Handelsabkommen
-

Quelle: eigene Darstellung aus Vanoverveld (2000) und Raza (2007)

Um diese Arbeit einzugrenzen, aber auch um gezielt die Rahmenbedingungen für mein Fallbeispiel, die Koordinierung der österreichischen Position bei den Verhandlungen zur Doha-Entwicklungsrunde (Kapitel 4), darzustellen, werde ich mich im Anschluss auf die Darstellung der EU internen Entscheidungsprozesse bei multilateralen Verhandlungen und die Analyse des Policy Making der EU bei den WTO-Verhandlungen konzentrieren. Ich verzichte damit auf die detaillierte Darstellung der konventionellen Maßnahmen sowie anderer bilateraler, plurilateraler und multilateraler Handelsabkommen der EU. Einen knappen Überblick, der die enorme Reichweite von Handelsabkommen innerhalb der GHP und ihre enge Verbindung mit der europäischen Außen- und Entwicklungspolitik verdeutlicht, bietet Abbildung 2.2.

Abbildung 2.2.: Handelsabkommen der EU im Überblick

- Ungefähr 20 unselbstständige Hoheitsgebiete der Mitgliedsstaaten Großbritannien, Frankreich, Niederlande und Dänemark sind gemäß Art. 182-188 EGV assoziiert.
- Bilaterale und plurilaterale Freihandelsabkommen: mit Mexiko, Chile, Südafrika, Israel, Schweiz u.a. (derzeit laufende Verhandlungen mit Südkorea, Indien, ASEAN, Mercosur und den Staaten des Golfkooperationsrates)
USA: Transatlantic Economic Partnership (1998): Anerkennung von Produktstandards
- EFTA: 1972/73 Unterzeichnung von Handelsabkommen
 - 1994: EWR auf EFTA Staaten ausgedehnt (Ausnahme: Schweiz)
 - 1995: Finnland, Österreich und Schweden treten der EU bei
 - Norwegen, Island und Liechtenstein nehmen am EWR teil
- Europa Abkommen: wurden mit den osteuropäischen Staaten vor ihrem EU-Beitritt abgeschlossen. Damit wurden Zölle und Quotenregelungen für die meisten Industrieprodukte abgeschafft (Ausnahmen: Stahl, Textilien, Kleidung, Agrarprodukte).
- Lomé Abkommen: Beinhaltet nicht reziproke Zollpräferenzen, Marktzugang und Ausgleichszahlungen bei Preisverfall. Betraf ursprünglich 46 Staaten aus dem afrikanischen, karibischen und pazifischen Raum und wurde 1975 erstmals abgeschlossen (neu verhandelt 1979, 1984, 1989, gültig bis 2000). Als Nachfolger gilt das Cotonou Abkommen mit 79 Signatarstaaten und die bilateralen Economic Partnership Agreements, die einen reziproken, freien Zugang für Industrie- und Agrarprodukte außerhalb der GAP ermöglichen; präferenzierter Zugang für Agrarprodukte. Außerdem eine Rücknahme von nicht-tarifären Handelshemmnissen, Schutzklauseln und Ursprungsregeln von Seiten der EU.
- Euro-Mediterrane Partnerschaft: Die Anrainerstaaten des Mittelmeeres erhielten seit 1972 einen zollfreien Zugang für ihre industriellen Erzeugnisse und Agrarprodukte, wenn die EU diese nicht selbst in genügender Zahl herstellt. Die Barcelona Deklaration (1995) schaffte einen nicht-reziproken Zugang für die meisten Industrieprodukte, Rohstoffe und „traditionellen“ Agrarprodukte durch den Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen und Zöllen. Im Jahr 2008 wurde die Union für das Mittelmeer zwischen den Mittelmeeranrainerstaaten sowie Jordanien, Mauretanien und der EU beschlossen. Ziele sind die Schaffung einer Mittelmeerinvestitionsbank, die Säuberung des Mittelmeers, der Bau von Autobahnen, Schifffahrtsstraßen und die Gründung eines gemeinsamen Katastrophenschutzes.
- Partnerschafts- und Kooperationsabkommen: mit Russland und anderen ehemaligen UDSSR-Staaten abgeschlossen. Sie beinhalten die Verbindung von demokratischen Standards und ökonomischen Anliegen (Menschenrechte, Handel mit Gütern und Dienstleistungen, Kapital- und Zahlungsverkehr, Wettbewerb, intellektuelle Eigentumsrechte, Drogen sowie Geldwäsche)
- Kooperationsabkommen: Argentinien, Brasilien, Mercosur, ASEAN, Indien, Pakistan,...
- Güterabkommen: Betreffen verschiedene Produktgruppen und wurden im Rahmen der Uruguay-Runde beschlossen.

Quelle: Eigene Darstellung aus Neu/Gieler/Bellers (2004) und Vanoverveld (2000)

Handelsabkommen sind ein integraler Bestandteil des Europarechts und haben einen doppelten Effekt, einerseits auf die europäische und andererseits auf die nationale Rechtsordnung. Sie besetzen eine Mittelposition zwischen den Gründungsverträgen und dem Gemeinschaftsrecht. Die *Verhandlungskompetenz* bei Handelsabkommen liegt bei der Kommission, die das Initiativrecht ausübt und dem Rat Empfehlungen vorlegt. Der Rat ermächtigt daraufhin die Einleitung von Verhandlungen mittels Richtlinien. „Die Kommission führt diese Verhandlungen im Benehmen mit der zu ihrer Unterstützung vom Rat bestellten besonderen Ausschüsse nach Maßgabe der Richtlinie, die ihr der Rat erteilen kann.“ (Art. 300 Abs.1 Satz 2 EG-V) Der Rat verfügt über die *Abschlusskompetenz*,

meist mittels qualifizierten Mehrheitsentscheidungen² (QME) außer in einem Fall „in dem für die Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit vorgesehen ist, sowie im Fall der in Art. 310 genannten Abkommen“ (Art. 300 Abs. 2, Uabs. 1 Satz 2 EG-V), bei denen Einstimmigkeit erforderlich ist. Das Europäische Parlament muss bei Handelsabkommen von Art 133 Abs. 3 EG-V nicht einmal angehört werden (Neu/Gieler/Bellers, 2004: 1048). "A delicate balance between the national and supranational levels therefore characterizes trade policy in the EU, and in particular the negotiation of external trade agreements. The member states retain their power to make the ultimate decisions, but they delegate the day-to-day operation of trade policy to their agent, the Commission." (Meunier, 2005: 38)

Ich werde nun die Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten, dem Rat, der Kommission und dem Europäischen Parlament anhand der direkten Untersuchung von Artikel 133 (siehe Abbildung 2.3.) genauer analysieren. An vorderster Stelle steht das Prinzip des „Parallelismus“ (Leal-Arcas, 2004a: 10) zwischen externen und internen Kräften. In Paragraph 3 werden die Kommission und der Rat beauftragt dafür Sorge zu tragen, dass „die ausgehandelten Abkommen mit den internen Politiken und Vorschriften der Gemeinschaft vereinbar sind.“ Damit kann die Kommission zwar unter Artikel 133 Handelsabkommen, die sekundäre Gesetzgebung verändern, verhandeln, allerdings verhindert Paragraph 3 gleichzeitig, dass die Kommission in sensiblen Bereichen verhandelt, da die Vereinbarkeit mit internen Politiken der EU gegeben sein muss. Zusätzlich verhindert Paragraph 6, dass der Rat Abkommen beschließt, deren Bestimmungen über die internen Zuständigkeiten hinausgehen.

Leal-Arcas (2004a: 11) weist darauf hin, dass der in Nizza neu hinzugefügte Absatz 4 Paragraph 5 eine Ausnahme von der exklusiven Gemeinschaftskompetenz im Handelsbereich schafft. Der Abschluss bilateraler Vereinbarungen ist erlaubt, „soweit diese Abkommen mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und anderen einschlägigen internationalen Abkommen in Einklang stehen.“ Außerdem wird in Paragraph 6 Absatz 2 erstmals das Konzept der „gemischten Zuständigkeit“, für die „Bereiche des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen“, in den Vertrag aufgenommen. Damit wird die beidseitige Zustimmung der Gemeinschaft sowie der Nationalstaaten und ihrer Parlamente erforderlich. Zwei weitere Ausnahmen bilden die Politikfelder Transport, das nicht in die GHP aufgenommen wurde (Paragraph 6 Absatz 3) und geistiges Eigentum, wobei nur dessen kommerzielle Aspekte unter QME fallen. Allerdings kann diese Ausnahme mit einstimmigem Ratsbeschluss aufgehoben werden (Paragraph 7). Schließlich sind Ausländische Direktinvestitionen, im Gegensatz zu den Forderungen der Kommission, weiterhin von der GHP ausgeschlossen.

² Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Rat kommen mit einer Mindestzahl von 258 Stimmen bei 27 Mitgliedsstaaten zustande, die die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder (bei Beschlüssen, die auf Vorschlag der EU-Kommission zu fassen sind) bzw. die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder in den anderen Fällen umfassen. Ein Mitglied des Rats kann zusätzlich beantragen, dass geprüft wird, ob die Mitgliedsstaaten, die diese qualifizierte Mehrheit bilden, mind. 62 % der Gesamtbevölkerung der Union repräsentieren; sollte dies nicht der Fall sein, kommt der Beschluss nicht zustande.

Zusammenfassend wird Einstimmigkeit unter den Mitgliedsstaaten in vier Situationen verlangt (Leal-Arcas, 2004a: 12):

- wenn interne Vorschriften in dem Bereich nicht vorhanden sind
- wo für die Annahme interner Regulierungen Einstimmigkeit erforderlich ist
- alle „kulturellen Ausnahmen“ nach Paragraph 6
- horizontale Abkommen

Der Import der „gemischten Zuständigkeit“ aus dem EUGH Urteil 1/94 in den Vertrag von Nizza birgt das Risiko einer Blockierung der Handlungsfähigkeit der EU in internationalen Abkommen und gefährdet die in Paragraph 1 postulierten „einheitlichen Grundsätze“. "The lack of clarity as to which issues are covered under CCP provoked the main actors to interpret the scope of this definition in their own favor on many occasions. The judiciary's reluctance to rule on the exact scope of the issues covered within CCP helped to create an institutional vacuum." (Elsig, 2002: 27)

Im Hinblick auf die Erzeugung demokratischer Legitimität erscheint die Rolle des Europäischen Parlaments weiter unterdeterminiert. Das EP besitzt in der GHP nicht einmal das Konsultationsrecht. Die Abgeordneten des Komitees für Internationalen Handel erhalten in einer informellen Prozedur Einsicht in sensible Dokumente und interne Statements der Kommission vor dem Beginn von Verhandlungen, sind jedoch vom weiteren Entscheidungsprozess formell ausgeschlossen (Woolcock, 2005b: 380). Abschließend lassen sich die Kritikpunkte an den Regelungen im Vertrag von Nizza folgendermaßen darstellen. Erstens bleibt das demokratische Defizit in der Handelspolitik der EU, durch die marginale Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, bestehen. Zweitens existieren eine Reihe von komplexen, sachspezifischen Ausnahmen, und drittens eine diffuse Rollenverteilung ohne eindeutige Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Rat und Kommission bei WTO-Verhandlungen, die beide die Position und das Gewicht der EU bei internationalen Verhandlungen schwächen (Leal-Arcas, 2004a: 17). Abbildung 2.4. zeigt eine schematische Darstellung, die den Entscheidungsprozess bei multilateralen Verhandlungen zusätzlich veranschaulichen soll.

Abbildung 2.3.: Auszug aus dem Vertrag von Nizza: Artikel 133

(1) Die gemeinsame Handelspolitik wird nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet; dies gilt insbesondere für die Änderung von Zollsätzen, den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, zum Beispiel im Fall von Dumping und Subventionen.

(2) Die Kommission unterbreitet dem Rat Vorschläge für die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik.

(3) Sind mit einem oder mehreren Staaten oder internationalen Organisationen Abkommen auszuhandeln, so legt die Kommission dem Rat Empfehlungen vor; dieser ermächtigt die Kommission zur Aufnahme der erforderlichen Verhandlungen. Es ist Sache des Rates und der Kommission, dafür zu sorgen, dass die ausgehandelten Abkommen mit den internen Politiken und Vorschriften der Gemeinschaft vereinbar sind.

Die Kommission führt diese Verhandlungen im Benehmen mit einem zu ihrer Unterstützung vom Rat bestellten besonderen Ausschuss nach Maßgabe der Richtlinien, die ihr der Rat erteilen kann. Die Kommission erstattet dem besonderen Ausschuss regelmäßig Bericht über den Stand der Verhandlungen.

Die einschlägigen Bestimmungen des Artikels 300 finden Anwendung.

(4) Bei der Ausübung der ihm in diesem Artikel übertragenen Befugnisse beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit.

(5) Die Absätze 1 bis 4 gelten unbeschadet des Absatzes 6 auch für die Aushandlung und den Abschluss von Abkommen betreffend den Handel mit Dienstleistungen und Handelsaspekte des geistigen Eigentums, soweit diese Abkommen nicht von den genannten Absätzen erfasst sind.

Abweichend von Absatz 4 beschließt der Rat einstimmig über die Aushandlung und den Abschluss von Abkommen in einem der Bereiche des Unterabsatzes 1, wenn solche Abkommen Bestimmungen enthalten, bei denen für die Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit erforderlich ist, oder wenn ein derartiges Abkommen einen Bereich betrifft, in dem die Gemeinschaft bei der Annahme interner Vorschriften ihre Zuständigkeiten nach diesem Vertrag noch nicht ausgeübt hat.

Der Rat beschließt einstimmig über die Aushandlung und den Abschluss eines Abkommens horizontaler Art, soweit dieses Abkommen auch den vorstehenden Unterabsatz oder Absatz 6 Unterabsatz 2 betrifft.

Dieser Absatz berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, mit dritten Ländern oder mit internationalen Organisationen Abkommen beizubehalten und zu schließen, soweit diese Abkommen mit den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und anderen einschlägigen internationalen Abkommen in Einklang stehen.

(6) Ein Abkommen kann vom Rat nicht geschlossen werden, wenn es Bestimmungen enthält, die die internen Zuständigkeiten der Gemeinschaft überschreiten würden, insbesondere dadurch, dass sie eine Harmonisierung der Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten in einem Bereich zur Folge hätten, in dem dieser Vertrag eine solche Harmonisierung ausschließt.

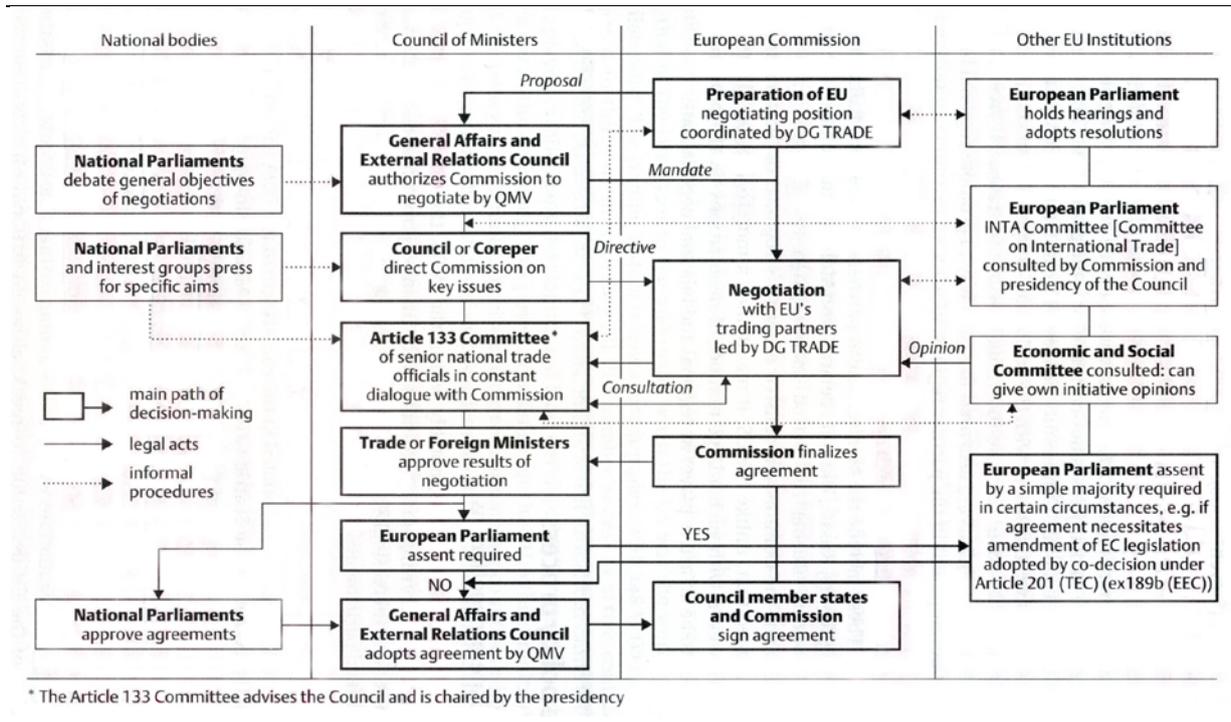
Abweichend von Absatz 5 Unterabsatz 1 fallen in dieser Hinsicht Abkommen im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen in die gemischte Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten. Zur Aushandlung solcher Abkommen ist daher außer einem Beschluss der Gemeinschaft gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Artikels 300 auch die einvernehmliche Zustimmung der Mitgliedstaaten erforderlich. Die so ausgehandelten Abkommen werden gemeinsam von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten geschlossen.

Die Aushandlung und der Abschluss internationaler Abkommen im Verkehrsbereich fallen weiterhin unter Titel V und Artikel 300.

(7) Unbeschadet des Absatzes 6 Unterabsatz 1 kann der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments durch einstimmigen Beschluss die Anwendung der Absätze 1 bis 4 auf internationale Verhandlungen und Abkommen über geistiges Eigentum ausdehnen, soweit sie durch Absatz 5 nicht erfasst sind."

Quelle: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 80 vom 10. März 2001

Abbildung 2.4.: Entscheidungsfindungsprozess der Europäischen Union bei Verhandlungen zu multilateralen Handelsabkommen



Quelle: Woolcock, 2005b: 384

2.2.2. Der Policy Prozess in der Praxis

Der Politikprozess bei den für diese Arbeit relevanten Verhandlungen über multilaterale Handelsabkommen im Rahmen der GHP wird in der einschlägigen Literatur zu Analysezwecken in drei beziehungsweise vier Phasen unterteilt, je nachdem, ob die Implementierung mit eingeschlossen wird, oder nicht: (1) Agenda Setting/Design des Verhandlungsmandates, (2) Verhandlungsführung, (3) Ratifizierung, (4) Umsetzung in gemeinschafts-interne Maßnahmen/Implementierung (Elsig, 2002; Knodt, 2005; Meunier/Nicolaidis, 2005; Woolcock, 2005a).

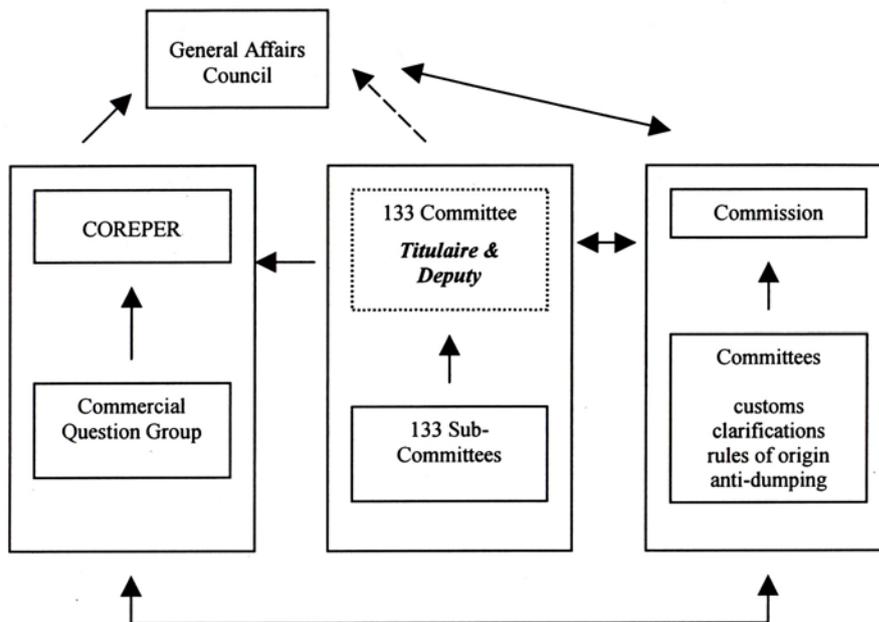
Agenda Setting: Bei multilateralen Verhandlungen, insbesondere im Rahmen der WTO, hat die Kommission das Initiativrecht inne und entwirft einen ersten Vorschlag für ein Verhandlungsmandat, der die Interessen der Mitgliedsstaaten, der Wirtschaft und vermehrt auch der Zivilgesellschaft und des EP sowie von nationalen Parlamenten einbezieht. Die MitarbeiterInnen der Generaldirektion (GD) Handel innerhalb der Kommission müssen die Positionen jedoch nicht von Grund auf neu entwerfen, da sich die Handelsagenda in der WTO in einem iterativen Prozess über mehrere GATT-Runden und durch die Arbeit in den WTO-internen Arbeitsgruppen stetig weiterentwickelt hat (Woolcock, 2005b: 383). Die GD Handel hat wie gesamte Kommission ihren Sitz in Brüssel und untersteht dem von den Mitgliedsstaaten nominierten Kommissar für Handel (von 2004-2009 Peter Mandelson).

Das Mandat wird in einem beratenden Ausschuss, dem so genannten Artikel 133 Komitee, diskutiert, das trotz seiner formal beratenden Rolle das wichtigste Instrument der Mitgliedsstaaten für die

Überwachung der Kommission darstellt. Es fungiert in einer klassischen Rational Choice Perspektive als Schlüsselinstitution, welche die Principals (Mitgliedsstaaten) benützen, um ihren Agent (Kommission) zu kontrollieren (Elsig, 2002: 34; Meunier/Nicolaidis, 2005: 254; Woolcock, 2005b: 389). Diese Struktur und die alltäglichen Prozesse zwischen den beiden Institutionen entwickelten sich im Rahmen praktischer Arbeit, unter Leitung des Rats. In der Regel finden die Treffen des 133er Komitees wöchentlich, entweder in Brüssel oder während der WTO-Plenarsitzungen in Genf unter gemeinsamen Vorsitz der Kommission und der Ratspräsidentschaft statt. Dabei ist das Komitee in den drei Ebenen der Mitglieder, Stellvertreter und sektoralen Subkomitees organisiert. Auf dem höchsten Level agieren die Mitglieder („Titulaires“), hohe nationale Beamte und der Generaldirektor der GD Handel. Ihre Treffen finden einmal pro Monat statt. Die ständigen Mitglieder im 133er Komitee zeichnen sich tendenziell durch ihre langjährige Tätigkeit aus und sind für politisch sensible Themen verantwortlich (Meunier/Nicolaidis, 2005: 255). Auf der Stellvertreter Ebene, bestehend aus Mitarbeitern der Ständigen Vertretungen in Brüssel, aber auch der nationalen Ministerien sowie dem Direktor der Abteilung WTO in der GD Handel und sonstigen Expertinnen, gibt es Treffen an drei Freitagen im Monat. Die Stellvertreterinnen behandeln tendenziell technische Fragen. Zusätzlich bestehen sektorale Spezialausschüsse (z.B. 133 Textilien, 133 Dienstleistungen, 133 Stahl, etc.), deren Aufgabe es ist die Treffen des 133er Komitees vorzubereiten. Die Sitzungen sind nicht öffentlich, es gibt keine offiziellen Abstimmungen und somit dauert der Diskussionsprozess so lange bis ein Konsens erzielt wird. Die Kommission folgt den so beschlossenen Abänderungsanträgen nahezu immer, d.h. es besteht eine vollständige Kontrolle des Rates über die Ausgestaltung des Mandats, da er die letztgültige Zustimmung erteilen muss (Meunier, 2005: 34-35).

In einem nächsten Schritt wird das Mandat an den Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV oder COREPER) weitergereicht, der für die Vorbereitung des Ministerrates verantwortlich ist. Der COREPER (französische Abkürzung für Comité des Représentants Permanents) besteht aus den Botschaftern der Mitgliedsstaaten und deren nationalen Beamten. Bemerkenswert ist, dass der AStV von einer vom 133er Komitee unabhängigen Gruppe, der Commercial Question Group, beraten wird, die in einigen Fällen direkt mit der Kommission zusammenarbeitet. Elsig (2002: 35) misst dieser Konstellation eine schwindende Bedeutung ab den 1970er Jahren bei. Sie fungiert aber bis heute als Informationsquelle für den AStV speziell im Bereich der konventionellen Maßnahmen (Anti-Dumping, Herkunftsregeln und Zölle). Er beschreibt das Verhältnis zwischen dem Artikel 133 Ausschuss und dem AStV als brüchig, da jedes Komitee seine Einflussphären behaupten will. Im Regelfall werden die konsensorientierten, aber von sektoralen Interessen beeinflussten und intransparenten Entscheidungen des 133er Komitees vom AStV weitergeleitet und in einem anschließend vom Ministerrat abgesegnet. "Nevertheless in politically sensitive areas the COREPER can play a decisive role, as their work is more discrete and the members oversee longer lists of issues and tend to be more active in the search for a common approach. In the 133 Committee the representatives are often unable to deviate from their strictly defined national positions." (Elsig, 2002: 36) Abbildung 2.5. veranschaulicht die Arbeitstruktur zwischen Kommission und Rat.

Abbildung 2.5: Komiteestruktur zwischen Ministerrat und Kommission in der GHP



Quelle: Elsig, 2002: 35

Der ASStV leitet den Verhandlungsvorschlag schließlich an den Ministerrat weiter, der das Recht hat die Verhandlungsziele in Form eines Verhandlungsmandats festzulegen. Handelsagenden werden in der Regel vom Rat der Außenminister, themenabhängig aber auch vom Rat der Handelsminister behandelt. Das formelle „negotiating mandate“ (Meunier, 2005:35) besteht in manchen Fällen aus einer Reihe von Direktiven, in anderen aus vagen Formulierungen, die jedoch beide nicht rechtlich bindend sind. „The negotiator can depart from those directives, but then takes the risk of having to sell the negotiating package to the Council at the end of the negotiation“ (Meunier/Nicolaidis, 2005: 256). Das Ausmaß der Ermächtigung entscheidet maßgeblich über die Flexibilität der Kommission. Das Abstimmungsverhalten erfolgt je nachdem wie in den Verträgen spezifiziert, in der Praxis aber meist im Konsens ohne eine formelle Abstimmung.

Verhandlungsführung: Nach dem Beschluss des Verhandlungsmandats durch den Rat werden die multilateralen Verhandlungen von der Kommission unter Leitung des Kommissars für Handel geführt. Laut Artikel 133 Artikel 3 Absatz 2 EG-V muss die Kommission dabei „im Benehmen mit einem zu ihrer Unterstützung vom Rat bestellten besonderen Ausschuss nach Maßgabe der Richtlinien, die ihr der Rat erteilen kann“ verhandeln. Daraus ergibt sich auch während der Verhandlungen eine fortwährende Berichtspflicht gegenüber dem 133er Ausschuss.

Der WTO gehören sowohl die EU-Mitgliedsstaaten als auch die EG an. Als wichtigstes Entscheidungsgremium fungieren die WTO-Ministerkonferenzen, die im Normalfall im Abstand von zwei Jahren stattfinden. Hier werden die wichtigsten Entwicklungen des Welthandelssystems besprochen und strategische Ziele formuliert. Handelsabkommen werden in Form der schon in Kapitel 2.1. beschriebenen „Runden“ beschlossen, die oft über mehrere Jahre andauern und eine Vielzahl von Themen in einem Paket behandeln (Leal-Arcas, 2004b: 4). Die eigentlichen Detailverhandlungen

finden in den verschiedenen thematisch organisierten Komitees der WTO statt. Bei diesen technischen Treffen können die Mitgliedsstaaten in Fragen gemischter Kompetenz anwesend sein, nehmen aber nicht aktiv an den Verhandlungen teil. Nach jeder Sitzung findet ein von der Kommission geleitetes De-Briefing für die Mitgliedsstaaten statt. Bei den Plenarsitzungen ergibt sich ein ebenso surrealistisch anmutendes Bild (Meunier/Nicolaidis, 2005: 257). Die EU-Mitgliedsstaaten sind zwar anwesend, dürfen aber nicht ihre Stimme erheben. Die Kommission spricht auch in Bereichen gemischter Kompetenz für die Mitgliedsstaaten. Die Ausgestaltung der Verhandlungen mit Drittstaaten bleibt den Unterhändlern der Kommission überlassen, solange sie sich im Rahmen des Verhandlungsmandats bewegen.

In der Praxis variiert der Spielraum den der Rat der Kommission gewährt von Fall zu Fall. Bei Problemen kann der Verhandlungsleiter der Kommission über das strategische Vorgehen entscheiden. Informelle Verhandlungen, deren Inhalte aus taktischen Gründen nicht immer an die Mitgliedsstaaten weitergereicht werden, finden sowohl zwischen den Mitgliedsstaaten als auch zwischen der Kommission und Drittstaaten statt (Meunier, 2005: 38). Jedoch werden die starken Kontrollmechanismen des Rates auch in dieser Phase kaum gelockert, was dazu führt, dass die Bewegungsfreiheit und die Möglichkeit zu Konzessionen für die EU im Vergleich zu anderen Staaten eingeschränkt sind. Auf der anderen Seite führt der Verweis auf die unumstößlichen Positionen der Mitgliedsstaaten auch zu einer Stärkung der Verhandlungsmacht der EU (Meunier, 2005: 3; Meunier/Nicolaidis, 2005: 257).

Abschluss der Verhandlungen: Am Ende der Verhandlungen müssen Handelsabkommen ratifiziert werden. Der finale Text wird im Bereich der ausschließlichen Kompetenzen vom Rat unter QME oder in den genannten Ausnahmefällen einstimmig angenommen. In der Praxis wird jedoch eine konsensuale Entscheidung getroffen, wobei größere Mitgliedsstaaten ein informelles Veto innehaben. Der Kommission war es bisher möglich sich über Minderheitspositionen hinwegsetzen (Knodt, 2005: 58). Im Rahmen der thematisch breit gestreuten WTO-Abkommen gelten innerhalb der EU gemischte Kompetenzen. Hier müssen sowohl die EU als auch die Mitgliedsstaaten zustimmen. Der Rat entscheidet einstimmig über die vorläufige Implementierung des EU-relevanten Teils und die Mitgliedsstaaten in Übereinstimmung mit ihren internen Verfahrensweisen (meist Ratifizierung durch nationale Parlamente). Dieser Prozess dauert oft Jahre, es besteht aber kein Raum für Überraschungen, da die Nationalstaaten ihre Vorbehalte schon während der Verhandlungen einbringen können (Meunier Nicolaidis, 2005: 257).

Implementierung: Diese Phase ist für meine Arbeit von geringer Bedeutung. Innerhalb der EU agiert die Kommission in ihrer Funktion als Hüterin der Verträge und unterstützt durch den EUGH als Überwachungsinstanz für eine ordnungsgemäße Umsetzung in gemeinschafts-interne und nationale Maßnahmen. Auf WTO-Ebene wurde ein Streitbeilegungsverfahren eingeführt, das bei der Nichteinhaltung von Abkommen Handelssanktionen autorisieren kann, obwohl es selbst keinerlei Befugnis zur Durchsetzung der von ihm getroffenen Entscheidungen besitzt.

Die Untersuchung des tatsächlichen Entscheidungsprozesses bei multilateralen Verhandlungen am Beispiel der WTO zeigt, dass der Unterschied zwischen exklusiven und gemischten Kompetenzen in der Praxis unscharf ist. In der Theorie bedeutet die Anwendung von gemischten Kompetenzen die Delegation der Autorität für Verhandlungen von Fall zu Fall, während dies bei exklusiven Kompetenzen systematisch geschieht. In der Realität bedeuten exklusive Kompetenzen keineswegs, dass die EU eine einheitliche Position entwickeln kann. Beispielsweise konnten die Mitgliedsstaaten in einigen Fällen keine stabilen Mehrheiten aushandeln oder große Staaten behielten sich ein Veto während der Verhandlungen, aber auch bei der Ratifizierung vor. In der Folge konnte keine einheitliche Position nach außen vertreten werden, während dieses Ziel in Bereichen mit gemischter Kompetenz häufig erreicht worden ist. Die Europäische Kommission verhandelt in beiden Fällen für die Mitgliedsstaaten, wobei diese versuchen die Autonomie der Kommission nach ihren Wünschen einzuschränken. Meunier und Nicolaidis (2005: 254) fassen die Vorteile exklusiver Kompetenzen wie folgt zusammen: „Nevertheless, the expression of dissent is dampened, the incentives for seeking compromise increased and the role of the Commission enhanced in areas of exclusive competence.“

2.2.3. Zentrale Akteure

Gegen Ende der 1990er Jahre und mit dem Beginn des neuen Jahrtausends hat sich die Zahl der Akteure im Politikfeld der GHP aufgrund der zunehmenden Reichweite der betroffenen Sektoren, der Erweiterung der EU, Kritik von Seiten der Zivilgesellschaft, aber auch verursacht durch Forderungen nach größerer parlamentarischer Mitbestimmung, massiv erweitert. In Folge dieser Entwicklungen geriet das vor etwa fünfzig Jahren für ursprünglich sechs Mitgliedsstaaten entworfene Design der GHP von mehreren Seiten unter Druck. Die Aktivitäten von kritischen NGOs führten zur Entwicklung eines stärkeren Bewusstseins für handelsrelevante Themenstellungen in der öffentlichen Debatte. In der Folge engagierten sich Vertreter nationaler Parlamente und des EP stärker, was aber bisher keine Ausweitung formalen Einflusses mit sich brachte. „Civil society has not become the sort of influential player in trade policy that some expected in the wake of demands to open-up EU trade policy.“ (Woolcock, 2005b: 391) Der Entscheidungsprozess wird bis heute von einer relativ kleinen Policy-Elite, bestehend aus Kommissionsmitarbeiterinnen, nationalen Beamten, Ministern und Expertinnen, dominiert (Woolcock, 2005b: 389). Im Zentrum dieses technokratischen Policy Prozesses steht die Achse Kommission – Artikel 133 Ausschuss, deren Aufgabe darin besteht in internationalen Verhandlungen eine gemeinsame Stimme nach außen zu präsentieren, ohne den Einfluss der Mitgliedsstaaten zu beschneiden (Leal-Arcas, 2004b: 15-16).

Die erste von zwei zentralen Konfliktlinien in der GHP verläuft zwischen der Verteidigung nationaler Kompetenzen und deren Verlagerung auf eine supranationale, europäische Ebene. Damit ist auch die Frage betroffen, welche Akteure die Kontrolle über die Verhandlungsstrategie innehaben. Die Mitgliedsstaaten fungieren als zentrale Entscheidungs- und Kontrollinstanz in ihrer doppelten Funktion als Akteure und gleichzeitig als komplexe Struktur im Rat. Sie definieren die Grenzen des Aktionsspielraums der Kommission, die wiederum versucht die Interessensgegensätze unter den Nationalstaaten auszunützen, um Unterstützung für ihre Position zu bekommen und auch einen

regelmäßigen Kontakt zu Vertretern der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft pflegt. Die Positionen der Mitgliedsstaaten werden in einer gängigen aber oberflächlichen Kategorisierung, die mehr Fragen aufwirft als sie beantwortet, in ein liberales „nördliches“ Lager unter der Leitung Deutschlands und in ein protektionistisches, von Frankreich geleitetes, „südliches“ Lager unterteilt (Falke, 2005: 253). In der Literatur werden der Gruppe der freihandelsorientierten Länder („open minded“) neben Deutschland die Niederlande, Dänemark, Schweden, Finnland, Estland, Tschechien, Slowenien, Ungarn und von Fall zu Fall Großbritannien zugerechnet. Zu den protektionistisch ausgerichteten Staaten, auch Club-Med oder „G14+“ genannt, zählen neben Frankreich, das sich in seinem Eigenverständnis als Rückgrat gegen Liberalisierungsdruck von Drittstaaten begreift, Belgien, Italien, Griechenland, Portugal, Spanien, Polen und die Slowakei (Deutsch, 1999: 43-47; Woolcock, 2005b: 390). Es erscheint mir wichtig hier nochmals anzumerken, dass dieses Schema mit Vorsicht zu betrachten ist, da die Haltung einzelner Staaten abhängig vom Thema, und anderen internen Faktoren, wie etwa dem Wahlzyklus, variiert. Als Beispiel können etwa Irland und Österreich herangezogen werden, deren Position im Bereich der Landwirtschaft besonders defensiv und auf der anderen Seite offensiv im Industriegüter- und Dienstleistungsbereich ist. Zusätzlich veränderten und erweiterten die breitere Agenda der Welthandelspolitik und die Fortschritte bei der europäischen Integration die handelspolitischen Orientierungen der Mitgliedsstaaten. So werden die drei skandinavischen Mitgliedsstaaten in der Literatur als am Freihandel orientiert beschrieben, aber sie befürworten auch potentiell protektionistische Maßnahmen, wie Regulierungen zum Schutz der Umwelt.

Als zweite Konfliktlinie ist das Spannungsfeld zwischen Effektivität und Legitimität betroffen, die vor allem durch die schwache Einbindung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments verstärkt wird (Leal-Arcas, 2004b; Michalowitz, 2007; Woolcock, 2005b). Welche Rolle spielen die Parlamente im Policy Making der GHP? Im Gegensatz zu bilateralen Handelsabkommen, bei denen die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich ist, übt es bei den hier relevanten multilateralen Abkommen keine formelle Entscheidungskompetenz aus. Ausnahmen bestehen, wenn durch ein Abkommen interne EU-Gesetzgebung verändert wird, die im Mitentscheidungsverfahren beschlossen wurde, außerdem bei Assoziationsabkommen und wenn ein Abkommen wichtige budgetäre Implikationen für den EU-Haushalt nach sich zieht. Die unter gemischte Kompetenzen fallenden WTO-Abkommen wurden bisher auch vom EP ratifiziert, obwohl dies rechtlich nicht notwendig ist (Leal-Arcas, 2004b: 14). Damit kann das EP nur in wenigen Fällen ein theoretisches Veto im Stadium der Ratifizierung ausüben. In den bedeutenden Phasen des Designs eines Verhandlungsmandates sowie des Fortgangs internationaler Verhandlungen wird das Europäische Parlament von Kommission und Ministerrat ausschließlich auf informeller Basis informiert. Nichtsdestotrotz versucht das EP den Policy Prozess indirekt über Anhörungen und Berichte zu beeinflussen. In den letzten Jahren konnten die Parlamentarier erste Erfolge erzielen und ihre Positionen bei regulatorischen Konflikten zwischen der EU und den USA, beispielsweise bei Fernseh- und Filmquoten, Lärmstandards für Flugzeugturbinen oder in der Frage von Datensicherheitsbestimmungen für US-Firmen, einbringen (Meunier/Nicolaidis, 2005: 256-257). Die nationalen Parlamente sind kaum in den Policy Prozess eingebunden und verfügen meist nicht über ausreichend fachliche Kompetenz in Fragen der Handelspolitik.

Werner Raza (2007: 78) fasst die Akteurskonstellation in der GHP folgendermaßen zusammen: "In sum, it should have become evident that the initiative, agenda-setting and execution of EU Trade Policy reside predominantly with the European Commission. Member States dispose of important decision-making powers via the Council, with the 133-Committee serving as the central institutional forum for day-to-day policy-making. The influence of national parliaments is continually eroding, while the European Parliament has slightly gained in importance."

Einen weiteren wichtigen Faktor in diesem Politikfeld stellt das Lobbying von wirtschaftlichen Akteuren und Vertreterinnen der Zivilgesellschaft dar. Wie bereits mehrmals erwähnt, führten die Kampagnen der Globalisierungsbewegung erstmalig zu einer öffentlichen Debatte über die Handelspolitik innerhalb Europas. Die beteiligten umwelt- und entwicklungspolitisch engagierten NGOs konzentrierten sich überwiegend auf das Öffentlichmachen der schadhafte Auswirkungen der Welthandelsliberalisierungen in ihrem jeweiligen Bereich. Daneben kämpften religiöse Gruppen für einen Schuldenabbau von Ländern des Südens, anarchistische Gruppen erregten durch Gewalt mediale Aufmerksamkeit und Gewerkschaften forderten in Verbindung mit sozialistischen Bewegungen, wie ATTAC, eine Verbindung der Handelsliberalisierung mit arbeits- und sozialrechtlichen Standards. Während die Organisation der Bewegung hauptsächlich über lokale, regionale, nationale sowie internationale Kampagnen und Konferenzen funktionierte, konzentrierten sich die NGOs auf traditionelle Lobbyingmethoden (Michalowitz, 2007: 144-146). Diese Lobbyingbemühungen von NGOs im Entwicklungs- und Umweltbereich fand hauptsächlich über nationale und europäische Verwaltungen statt und spiegeln sich erfolgreich in den Positionen der EU, etwa im Feld Handel und Umwelt, wider. Gemeinsam mit dem Lobbying von Wirtschaftsgruppen, die ebenfalls die direkte Kommunikation mit nationalen oder europäischen Beamten bevorzugen, stärkte dies im selben Atemzug die Rolle der europäischen Bürokratien gegenüber jener der Parlamente (Woolcock, 2005b: 389).

Raza (2007a) gibt zu bedenken, dass als Folge des institutionellen Arrangements der GHP die Partizipation für Gruppen, die ihre Aktivitäten stark auf nationale oder regionale Ebene ausrichten, erschwert wird. Damit werden Gewerkschaften, soziale Bewegungen, kleine und mittlere Unternehmen, Handwerksbetriebe und kleine Bauern tendenziell benachteiligt. Auf der anderen Seite werden große Unternehmen und besonders Dienstleistungsfirmen mit umfangreichen finanziellen Ressourcen und internationaler Dimension in der Frage ihrer politischen Repräsentation auf supranationaler Ebene bevorzugt. Die transnationalen Konzerne sind meist sehr gut organisiert und in den Entscheidungsgremien der wichtigsten EU-Mitgliedsstaaten vertreten. Cornelia Woll (2006: 11) fasst die Ergebnisse ihrer Studie, die sich mit den Lobbyingstrategien wirtschaftlicher Akteure in verschiedenen Sektoren beschäftigt, wie folgt zusammen: „Protectionism (agriculture) is best defended through the national trade route, while lobbying in support of liberalization (financial services) happens at the supranational level, in particular through contacts with the European Commission.“ ... „In trade policy, firms thus face a trade-off: if they want to maintain good relations with the European Commission, they have to frame their demands in terms of pan-European solutions, which often means moving away from their immediate interest.“

Nachdem die Kommission während der Uruguay-Runde fehlende Unterstützung durch die Wirtschaft beklagt hatte, wurde sie in den 1990er Jahren selbst aktiv und förderte die Gründung von Unternehmensverbänden, beispielsweise des European Services Forum (ESF), oder des Transatlantic Business Dialogue (TABD) (Woll, 2006: 5; Michalowitz, 2007: 146). Mit bestehenden Verbänden, wie etwa Business Europe, wurde der Kontakt ausgebaut. Sie werden bereits in der Phase des Agenda Setting in den Politikprozess einbezogen. Zusätzlich wurden die Kontakte im Bereich der konventionellen Maßnahmen intensiviert, indem die Marktzugangsdatenbank im Internet geschaffen wurde, in der betroffene Unternehmen über handelsverzerrende Maßnahmen berichten können. Die Kommission verfolgt diese Strategie, um ihren Verhandlungsspielraum gegenüber Drittstaaten aber gleichzeitig auch vis-à-vis den Mitgliedsstaaten auszubauen (Woll, 2006: 2).

Im Jahr 1999 initiierte die Kommission den Civil Society Dialogue (CSD), von Kommissionsbeamten moderierte Gespräche an denen Wirtschaftsverbände und Vertreterinnen öffentlicher Interessen teilnehmen. Der CSD stellt einen Versuch dar, die Globalisierungskritiker zu besänftigen und gleichzeitig in einen Dialog mit der europäischen Wirtschaft zu treten. An den zweimal jährlich stattfindenden Treffen nehmen knapp 600 Organisationen teil. In der verbleibenden Zeit verläuft die Kommunikation über die kleinere „Kontaktgruppe“ und verschiedene themenspezifische Gruppen. Bei diesen Stakeholder-Meetings kennen sich die Akteure untereinander und es herrscht ein kompromissbereiter Verhandlungsstil (Michalowitz, 2007: 147). Im vorherrschenden Interaktionsmuster steht zu Beginn eine Anfrage der Kommission, die von den beteiligten Akteuren beantwortet wird. Die Kommission fasst daraufhin ohne einen intensiven Diskussionsprozess den abschließenden Bericht. Damit kann kritisch eingewendet werden, dass der CSD nur zur Legitimierung von zuvor getroffenen Entscheidungen dient, jedoch bot er durch die Refundierung von Reisekosten für NGOs die Möglichkeit zum Aufbau von Netzwerken (Raza, 2007a: 80). Für die Vertreter der NGOs hat der CSD Bedeutung erlangt, da damit eine Möglichkeit geboten wird Informationen über den Stand von WTO-Verhandlungen und die betreffende EU-Position zu gewinnen, aber auch, persönliche Kontakte zu pflegen, oder eine Akkreditierung zu den WTO-Ministerkonferenzen zu bekommen (Michalowitz, 2007: 148). Bei WTO-Ministerkonferenzen und anderen wichtigen Verhandlungen sind Wirtschafts- und NGO-Vertreter meist Teil der Delegation und auch das EP entsendet einen Vertreter. Von den entscheidenden Sitzungen des Artikel 133 Komitees, bei Ministerräten der EU und in den Green Room³ Treffen der WTO sind diese Repräsentanten aber ausgeschlossen (Woolcock, 2005b: 391).

Zusätzlich verpflichtete sich die EU im Jahr 1999 die soziale Nachhaltigkeit für alle in bi- und multilateralen Verhandlungen getroffenen Maßnahmen, anhand so genannter Sustainability Impact Assessments (SIA), zu überprüfen. Durch die einseitige Verwendung von ökonomischen Standardmodellen wurden jedoch negative Auswirkungen kaum thematisiert. Fasst man die Entwicklungen in diesem Bereich zusammen, förderte die Kommission eine geregelte Einbindung aller Stakeholder in den Policy Prozess, der seit der Eröffnung der Doha-Runde stärker institutionalisiert worden ist. Durch den diskursiven Wandel auf internationaler Ebene öffnete sich ein Spielraum für die

³ Die Green Room Treffen sind ein zentraler, aber informeller Schritt im Policy Making der WTO. Die wichtigsten Industriestaaten und Schwellenländer treffen sich, um einen Konsens zu finden, der anschließend auf der Ministerkonferenz zur Abstimmung vorgelegt wird.

Partizipation der Zivilgesellschaft. Allerdings konnten all diese Entwicklungen bisher nicht die strategische Ausrichtung der GHP verändern (Knodt, 2005: 105-106; Raza, 2007a: 80).

Versucht man den Entscheidungsprozess in der GHP auf einer theoretischen Ebene zu verallgemeinern, argumentiert Stephen Woolcock (2005b: 378), dass die traditionelle Gemeinschaftsmethode, wie sie von Helen Wallace (2005: 79-80) als eine von fünf Varianten des EU Policy Making beschrieben wird, die Konstellation am besten beschreibt. Die Gemeinschaftsmethode wurde nach dem Vorbild der Gemeinsamen Agrarpolitik in den späten 1960er Jahren etabliert und ist durch die folgenden Merkmale charakterisiert:

- eine starke Rolle der Kommission, die für Gesetzesinitiativen, Verhandlungen, die Vertretung der Mitgliedstaaten nach außen und die Exekutierung der Politik Verantwortung trägt
- eine strategisch bedeutende Rolle für den Ministerrat, da er das Forum für die Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten darstellt und bedeutende „package deals“ hervorbringt
- Einbeziehung von Stakeholdern; der europäische Politikfindungsprozess eröffnet ihnen mehr Möglichkeiten als nationale Arenen
- Distanzierung von national gewählten Repräsentanten; limitierte Befugnisse des Europäischen Parlaments
- unregelmäßige aber maßgebliche Entscheidungen des EUGH
- Ressourcen werden auf kollektiver Basis bereitgestellt

Die Gemeinschaftsmethode bezeichnet eine supranationale Form der Politikfindung mit einer funktionalistischen Logik, die an einem bestimmten Politikfeld interessierte Akteure einschließt. Es bilden sich supranationale Netzwerke, in denen traditionelle politische Akteure eine Mediatorfunktion einnehmen. Sie stellt eine Form von Politik dar, die von politischen und ökonomischen Eliten geschaffen wurde, um ihre oft widerstrebenden Interessen zu befördern. Da die so getroffenen Entscheidungen nur schwer rückgängig zu machen sind, spricht Fritz Scharpf (2000) von einer „joint-decision trap“.

2.2.4. Strategie und Einflussfaktoren

Nachdem ich bisher den Verlauf des Policy Making bei multilateralen Verhandlungen und die Einbindung aller relevanten Akteure beschrieben habe, stellt sich nun die Frage, wie die Strategie der EU-Handelspolitik beschrieben werden kann und welche Faktoren sie maßgeblich beeinflussen. In den Jahren von 1991 bis 2006 ist die Außenhandelsquote, d.h. die Summe der Warenexporte und Importe der EU 15 von 15% auf 25% des EU BIP gestiegen. Im Bereich des Handels mit Dienstleistungen stieg die Außenhandelsquote von 5,5% 1990 auf 9% des EU BIP im Jahr 2004. Damit hat sich die EU in den letzten fünfzehn Jahren als weltweit größter Handelsblock etabliert (Raza, 2007b: 8). Im selben Zeitraum fand ein umfassender Reorganisationsprozess der europäischen Wirtschaft statt, dessen oberste Maxime die Wettbewerbsfähigkeit darstellt. Die

Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels umfassen eine stabilitätsorientierte Makropolitik der öffentlichen Haushalte, vermehrte Deregulierung und Liberalisierung in der Strukturpolitik, Lohnzurückhaltung und die Flexibilisierung als auch den Rückbau sozialer Sicherungssysteme. Während die EU-Handelspolitik in ihrer Selbstdarstellung gerne einen „liberalisierungsfreudigen Bias“ hervorhebt, ist der praktische Ansatz stärker an die (neo)merkantilistische Tradition angelehnt (Raza, 2007b: 9). Diese Strategie beinhaltet starke Anstrengungen Exporte und Investitionen im Ausland zu fördern, während in der Importpolitik Restriktionen selektiv angewendet werden, um sensible Sektoren vor Wettbewerb zu schützen.

Die Landwirtschaft ist der am stärksten geschützte Sektor mit einem durchschnittlichen Zollsatz von 30 Prozent und Zollspitzen von bis zu mehreren hundert Prozent auf einzelne Produkte. Auf der anderen Seite existieren aber auch gewisse Produkte ohne Zollbeschränkungen, wenn beispielsweise eine Überschussnachfrage besteht oder die EU-internen Produktionskapazitäten nur eingeschränkt vorhanden sind. Aufgrund dieses komplexen Regimes ist das durchschnittliche Zollniveau der EU im Agrarbereich höher als jenes von Japan oder den USA, aber gleichzeitig ist die EU der weltweit bedeutendste Agrarimporteur (Raza, 2007a: 72). In allen anderen wirtschaftlichen Sektoren fällt die Kategorisierung in „offensiv“ oder „defensiv“, aufgrund unterschiedlicher Produktionsstrukturen in den Mitgliedsstaaten, weniger deutlich aus und ist das Ergebnis fortwährender Aushandlungsprozesse. Tendenziell beschreibt Raza (2007b: 10) die strategischen Ziele der EU-Handelspolitik folgendermaßen. Offensive Bestrebungen bestehen darin den Marktzugang für EU-Exporteure von Industriewaren, Dienstleistungen und bestimmten landwirtschaftlichen Produkte zu verbessern, deren Zölle zu senken sowie diskriminierende Regelungen zu beseitigen. Außerdem sollen die Bereiche Investitionen, Niederlassungsbestimmungen und öffentliche Auftragsvergabe in Drittländern liberalisiert werden. Schließlich verfolgt die europäische Handelsagenda das Ziel EU-intern geltende Regeln zu internationalisieren, etwa im Rahmen der Etablierung von internationalen Standards für geistige Eigentumsrechte, im Wettbewerbsrecht oder bei technischen Normen. Im Gegensatz dazu sind neben der Landwirtschaft einzelne Industriebranchen, wie Textilien oder der Sektor Leder/Schuhe, und Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge tendenziell defensiv ausgerichtet. In dem 2006 von der Kommission präsentierten Strategiepapier Global Europe wurden, nachdem die WTO-Verhandlungen ins Stocken geraten waren, bilaterale Handelsabkommen als strategische Alternative zur Durchsetzung europäischer Interessen forciert.

In der Perspektive von Drittländern erwächst der EU aus ihrer Handelsstrategie ein Glaubwürdigkeitsproblem, da exportseitig kommerziellen Interessen nachgegeben wird und der heimische Markt in zentralen Sektoren mit Rückgriff auf politisch-normative Argumente geschützt bleiben soll. Vor allem von Seiten der Schwellenländer, die in der Gruppe der G20 innerhalb der WTO gut organisiert sind, wurde die handelsverzerrende Wirkung der EU-Agrarsubventionen häufig kritisiert. Ein zweiter Kritikpunkt ist der mangelnde effektive Marktzugang für Exportprodukte der Entwicklungsländer, vor allem in für die betroffenen Staaten bedeutenden Bereichen. Drittens wird die EU für ihre Versuche kritisiert die Handelsagenda mit neuen Themen zu überfrachten, um so den Fortgang der Verhandlungen und damit die Liberalisierung in der Landwirtschaft zu verzögern (Woolcock, 2005b: 396).

Stephen Woolcock (2005a: 234) artikuliert in seiner Studie *European Union Trade Policy: Domestic Institutions and Systemic Factors* zwei Hypothesen, die helfen das Policy Making in der GHP besser zu verstehen. Einerseits wurde die EU-Handelspolitik historisch betrachtet weniger durch systemische Faktoren als durch die Politik der USA geformt. Erst in den letzten Jahren begann die EU systematische Policy Ziele für Handelspolitik zu formulieren, in denen sie Unterstützung für auf Regeln basierende, multilaterale Systeme signalisiert. Andererseits kann die Gemeinsame Handelspolitik am besten durch das Wirken interner Faktoren beschrieben werden. Der institutionelle Rahmen scheint wichtiger zu sein als gesellschaftliche Akteure oder sektorale Interessen. Nationale und schließlich europäische Interessen werden in bürokratischen und technokratischen Strukturen aggregiert und definiert.

Die Generaldirektion Handel innerhalb der Kommission führt die Handelspolitik und befürwortet traditionell Multilateralismus und Freihandel. Sie verhandelt ihre Vorschläge mit anderen GDs, die Interessen von Industrie, Dienstleistungen und Landwirtschaft vertreten. Die Landwirtschaftsvertreter können ihre defensiven Interessen, vor allem durch die Unfähigkeit der GD Handel alle Handelsagenden in ihrem Kompetenzbereich zu versammeln, durchsetzen. Eine ähnliche Konstellation ergibt sich bei den inter-ministeriellen Verhandlungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Durch die kontinuierliche Abstimmung der Verhandlungsposition mit den Mitgliedsstaaten über das Artikel 133 Komitee und verschiedene Fachministerräte bestimmen die Mitgliedsstaaten im Gegensatz zu den Bundesstaaten in den USA, wo der Kongress nur über das Gesamtpaket abstimmt, in der Frage des Verhandlungsmandats entscheidend mit. Obwohl die Zivilgesellschaft in der Form von Umwelt-, Entwicklungs- und KonsumentInnenenschutz-NGOs steigenden Einfluss in Form von regelmäßigen Konsultationen geltend machte, konnte sie in das Herz des institutionellen Entscheidungsprozesses nicht vordringen (Woolcock, 2005a: 241-243).

Natürlich spielen auch externe Faktoren bei der Formulierung der GHP eine entscheidende Rolle. So wurden strategische oder außenpolitische Ziele, beispielsweise im Zuge der Partnerschaftsabkommen mit den Nachbarstaaten in Ost- und Mitteleuropa, am Balkan oder im Mittelmeerraum, in den Kontext der Handelspolitik übertragen. Außerdem können die WTO-Regulierungen als Teil einer globalen wirtschaftlichen Governance gesehen werden; als ein auf Regeln basierendes System des Welthandels und Voraussetzung für die Eindämmung unilateraler Bestrebungen der USA. Während der 1990er Jahre wurde die Gemeinsame Handelspolitik auch zur Umsetzung geostrategischer Interessen außerhalb Europas benutzt. Als Beispiele dienen die bilateralen Freihandelsabkommen mit Mexiko und Chile oder die Verhandlungen über ein Abkommen mit den Staaten des MERCOSUR⁴, die in Konkurrenz zu den USA initiiert wurden. Die allgemeine weltweite Situation und vom Handelsbereich unabhängige Ereignisse spiegeln sich also in der Handelspolitik der EU wider (Woolcock, 2005b: 397).

Abschließend möchte ich noch auf die spezielle Situation bei multilateralen Verhandlungen hinweisen. Sektorale Interessen spielen hier mit Ausnahme der Landwirtschaft kaum eine Rolle. Aufgrund ihres engen Kontakts zu Industrie- und Dienstleistungsinteressen, die die Öffnung fremder Märkte bevorzugen, kann die Kommission aggressive mit defensiven Interessen ausspielen. Als Beispiel dient

⁴ Der Mercosur ist der Gemeinsame Markt Südamerikas. Mitgliedsstaaten sind Brasilien, Argentinien, Uruguay, Paraguay und Venezuela, assoziiert sind Chile und Bolivien.

die Textilmarktliberalisierung in der Uruguay-Runde, bei der Dienstleistungsinteressen halfen die Bedenken der Textilindustrie zu neutralisieren. Zusätzlich sprechen sich die großen horizontal organisierten Interessensorganisationen der Industrie generell für die Liberalisierung und den Freihandel aus und unterdrücken damit interne Defensivinteressen. Die besondere Position der Landwirtschaft innerhalb der EU ist auch dadurch gekennzeichnet, dass der Kommissar für Landwirtschaft während den WTO-Verhandlungen anwesend ist und der Fachministerrat für landwirtschaftliche Fragen entscheidet (Woolcock, 2005a: 244). Schlussendlich übt der Faktor Pfadabhängigkeit gerade innerhalb der WTO großen Einfluss aus, da in den Verhandlungsrunden im Verlauf von über fünfzig Jahren die Agenda kontinuierlich fortentwickelt worden ist (Woolcock, 2005b: 397).

Young (2007: 801) resümiert die Entwicklungen in der strategischen Ausrichtung der GHP: „As a consequence of changing firm interests and the increasing acceptance of liberal economic ideas among the governments of the Member States and particularly within the Commission and the reinforcing framing of trade as a development issue, the preferences underlying the EU's traditional trade policy have become more liberal.“

2.3. Die Europäische Union in der Doha-Entwicklungsrunde

In diesem Kapitel werde ich die Analyse der Rahmenbedingungen und des Umfelds, in denen das Politikfeld der österreichischen Außenhandelspolitik eingebettet ist, abschließen, indem ich den bisherigen Verlauf und die wichtigsten Themen der Doha-Entwicklungsrunde in der WTO unter spezieller Berücksichtigung der Rolle der EU darstelle.

Die EU war im Verlauf der GATT-Verhandlungsrunden für viele Jahre nach 1945 von der US-Politik beeinflusst und antwortete eher auf Initiativen der USA als selbst handelspolitische Vorstöße zu initiieren. Wie ich bereits in Kapitel 2.1. erläutert habe, war die Entscheidung der EU zur Zollunion vordergründig eine strategische Wahl. Die Gründung des Europäischen Wirtschaftsraums 1958 und der Gemeinsamen Agrarpolitik 1962 hatten gravierende systemische Auswirkungen auf die Gemeinsame Handelspolitik und schafften im Rahmen des General Agreements on Tariffs and Trade eine erste Ausnahme für die Meistbegünstigten Klausel. Später während der Kennedy und der Tokyo-Runde wurde die EU-Politik maßgeblich von internen Faktoren geprägt. Die EU blieb über lange Jahre in einer defensiven Position, da viele Mitgliedsstaaten „nationale Champions“ in der Industriepolitik favorisierten. Obwohl das internationale Handelssystem nach der Aufhebung des Goldstandards in den 1970ern nicht mehr von den USA als hegemoniale Macht bestimmt war und in der globalen Handelspolitik während der 1980er ein Duopol USA-EU entstand, behielten die USA weiterhin die Themenführerschaft, etwa bei Vorstößen im Bereich nicht-tarifärer Handelshemmnisse, bei Subventionen oder öffentlicher Auftragsvergabe (Woolcock, 2005a: 239-240). Die Uruguay-Runde, die ohne die aktive Unterstützung der EU nicht mehr beginnen hätte können, führte schließlich zu wesentlichen Veränderungen in der europäischen Position. Einerseits wurde von nun an ein regelbasiertes, institutionalisiertes Welthandelsregime in Form des WTO-Systems angestrebt und andererseits wurde die EU zum vehementesten Verfechter der Liberalisierung von Dienstleistungen.

Zurückzuführen ist dieser Paradigmenwechsel auf den Willen zur Eindämmung der USA und auf die Etablierung des Gemeinsamen Marktes, als ein EU-weites Regelsystem, das Regierungsinterventionen erschwert (Woolcock, 2005a: 250). Die Forderungen der Entwicklungs- und Schwellenländer konnten in der Uruguay-Runde aufgrund von internen Differenzen weitgehend übergangen werden. Zusätzlich beinhaltet die Uruguay-Runde in einer vertraglichen Regelung die Weiterführung der Verhandlungen in den Bereichen Landwirtschaft und Dienstleistungen im Jahr 2000. In der nach Uruguay-Zeit behielt die EU ihre proaktive Haltung bei und forderte den Start einer neuen umfassenden Welthandelsrunde. Auf der WTO-Ministerkonferenz in Singapur 1996 wurden auf Drängen der EU Arbeitsgruppen in den Bereichen Wettbewerb, Investitionen, öffentliches Beschaffungs- und Auftragswesen sowie Handelserleichterung eingesetzt. Diese so genannten Singapur Themen konnten jedoch nach Widerstand der Entwicklungs- und Schwellenländer ebenso wenig in eine etwaige neue Welthandelsrunde aufgenommen werden, wie Verbindungen zwischen Umwelt und Handel oder arbeitsrechtliche Standards. Nach dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz von Seattle 1999, aufgrund schlechter Vorbereitung, der zunehmenden Stärke der Länder des Südens und Protesten von NGOs und der Zivilgesellschaft, wurde die neue Verhandlungsrunde schließlich auf der Ministerkonferenz in Doha 2001 eingeläutet (Woolcock, 2005b: 391). Die Eckpunkte der Doha-Entwicklungsagenda sind die Berücksichtigung der Kritikpunkte der Entwicklungsländer an den bestehenden Vereinbarungen der Uruguay-Runde, Hilfe für die Entwicklungsländer bei der Implementierung der Vereinbarungen, gleichzeitige Handelsliberalisierung und forcierte Hilfe für die am wenigsten entwickelten Länder sowie eine transparentere WTO und die Stärkung des Streitbeilegungsverfahrens (Leal-Arcas, 2004b: 4). Wie sehen die genannten Kritikpunkte der Länder des Südens im Detail aus? Im Anschluss werde ich diese Frage anhand der Verhandlungsgegenstände in den wichtigsten Wirtschaftssektoren genauer erläutern.

Alasdair Young (2007: 790) argumentiert, dass die globale Handelsagenda ab Mitte der 1990er Jahre drei verschiedene Aspekte der Handelspolitik umfasst hat. Diese Kategorien sind durch unterschiedliche Akteurskonstellationen gekennzeichnet, die eine jeweils andere politische Dynamik in einem spezifischen ideellen Kontext entfalten.

- traditionelle Handelspolitik (Maßnahmen „an der Grenze“)
- kommerzielle Handelspolitik (wettbewerbsrelevante Maßnahmen „hinter der Grenze“)
- soziale Handelspolitik (Maßnahmen, die sich mit Marktversagen auseinandersetzen; ebenfalls „hinter der Grenze“)

Die traditionelle Handelsagenda ist in der Doha-Runde nur geringfügig ausgeweitet worden, vor allem im Bereich der Handelserleichterungen, d.h. in der Frage der Vereinfachung und Beschleunigung der Grenzabwicklung. Eine kleine Policy Community, hauptsächlich bestehend aus Beamten, dominiert den Policy Prozess, da nur wenige exportorientierte oder im Importwettbewerb stehende Firmen Interesse zeigen und Gewerkschaften wenig präsent sind. Es besteht also primär ein Wettbewerb zwischen verschiedenen Produzentengruppen. Unter den nationalen Regierungen herrscht der Konsens, dass Freihandel Wohlstand schafft. Nur in der Frage der Bekämpfung von negativen

Verteilungseffekten agieren einige Länder tendenziell mit Protektionismus, während andere redistributive Maßnahmen als Mittel zur Korrektur bevorzugen (Young, 2007: 793-794).

Die kommerzielle Handelspolitik reguliert den Handel auf den nationalen Märkten. Zentrale Verhandlungsthemen in der Doha-Runde sind Subventionen im Bereich GATS und TRIPS oder die Singapur Themen. Generell lassen sich hier, mit einigen Ausnahmen, ähnliche Interaktionsmuster im Vergleich mit der traditionellen Agenda beschreiben. Die Themenstellungen sind allerdings weitaus komplexer und Expertise dient als zentrales Mittel um Einfluss zu erlangen. Bei den betroffenen Firmen herrscht oft Unsicherheit in den Fragen, ob Liberalisierung oder Protektionismus die effizientere Lösung darstellt und wie das internationale Regulierungssystem beschaffen sein sollte. Die EU versucht in dieser Frage ihre internen Regeln in den multilateralen Kontext zu exportieren, um das Problem zu umgehen. Die Mitgliedsstaaten üben insgesamt einen größeren Einfluss aus, da die Verlagerung von Autorität auf die EU-Ebene nicht abgeschlossen ist und bestimmte Dienstleistungssektoren, intellektuelle Eigentumsrechte und Investitionen weiterhin national geregelte Bereiche sind. Fragen in Bezug auf Subventionen und öffentliche Auftragsvergabe steigern die Komplexität zusätzlich. Aber auch in den vergemeinschafteten Gebieten Wettbewerbs- und Agrarpolitik existieren substantielle nationale Interessen. Als Konsequenz aus all diesen Faktoren wird die kommerzielle Handelspolitik von vielfältigen Akteuren bevölkert, darunter mehrere Ministerien in jedem Mitgliedsstaat, verschiedene GD der Kommission (insbesondere Landwirtschaft und Transport) und nationale Parlamente (Young, 2007: 795-796).

Soziale Handelspolitik wurde schon in der Tokyo-Runde in der Frage technischer Handelsbarrieren und während der Uruguay-Runde mit dem Abkommen über Sanitäre und Phytosanitäre Maßnahmen (SPS), betreffend der Regulierung von Nahrungsmittel-, Tier- und Pflanzensicherheit, verhandelt. In dieses Gebiet fallen, neben der Forderung von NGOs die Handelspolitik als Mittel zur Durchsetzung arbeitsrechtlicher Standards einzusetzen, auch die Fragen der Umweltverschmutzung und des Konsumentenschutzes (Young, 2007: 792). Da hier ebenfalls Maßnahmen hinter der Grenze betroffen sind, ergeben sich viele Gemeinsamkeiten mit der kommerziellen Politik, aber wieder mit Unterschieden. Vordergründig ist das Framing des ideellen Kontextes weitaus stärker umkämpft, etwa in der Frage inwieweit wirtschaftlicher Wohlstand mit anderen Werten zu vereinbaren ist. Der Akteurskreis ist vor allem im Umwelt- und Konsumentenschutz um die respektiven nationalen Ministerien und NGOs erweitert. Außerdem betreffen diese Fragestellungen zunehmend den Parteienwettbewerb. „Social trade politics – because of the contested ideational context and the engagement of more actors for whom trade liberalization is not necessarily desirable – is therefore more likely to produce protectionist positions than traditional trade politics.“ (Young, 2007: 797) Die EU versucht auch hier die eigene Gesetzgebung zu exportieren, z.B. im Bereich der Core Labour Standards⁵. Sozialdemokratisch geführte Regierungen der Mitgliedstaaten sahen die Möglichkeit diese Standards über die WTO zu verbreiten, während andere Regierungen Bedenken hatten damit die Verhandlungen zu verzögern. Die endgültige EU-Position in der Doha-Runde ging nicht wirklich über Status Quo hinaus. Die Aufnahme der Core Labour Standards, allerdings ohne die Möglichkeit zur Durchsetzung mittels Sanktionen und eine vermehrte Zusammenarbeit zwischen der WTO und der

⁵ Die Core Labour Standards wurden von der International Labour Organization (ILO) in ihrer „Declaration on Fundamental Principles of Rights at Work“ (1998) niedergelegt und umfassen folgende Prinzipien: Versammlungsfreiheit, Recht auf kollektive Verhandlungen, Abschaffung der Kinder- und Zwangsarbeit sowie ein Ende der Diskriminierung am Arbeitsplatz.

International Labour Organization wurden unterstützt. Allerdings mussten diese Ziele nach Widerstand der Entwicklungsländer aufgegeben werden. Im Umweltbereich befürwortet die EU die Kompatibilität zwischen WTO-Recht und den verschiedenen multilateralen Umweltabkommen sowie die generelle Anwendung des Vorsichtsprinzips, d.h. die Möglichkeit von Schutzmaßnahmen bevor eine Gefahr wissenschaftlich erwiesen wurde. Auch hier sprachen die Entwicklungsländer in ihrer Replik von „grünem Protektionismus“ (Young, 2007: 805-806).

Im Rahmen der Doha-Runde wird natürlich nicht anhand dieser konzeptionellen Kategorien verhandelt, die nur zu einem besseren Verständnis und einer klaren analytischen Darstellung dienen sollen, sondern in den drei wirtschaftlichen Sektoren.

Landwirtschaft: Hier sind vor allem Fragen des Marktzugangs, Subventionen, geographische Indikatoren und sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen betroffen. Nachdem in der Uruguay-Runde Quoten zu Gunsten von Zöllen abgeschafft worden waren, forderten nun die Agrarprodukte exportierenden Länder eine Zollreduktion, die vor allem Spitzenzölle beschneiden sollte. Die EU hingegen favorisierte einen produktspezifischen Zugang, von dem sie sich mehr Flexibilität beim Schutz einzelner Produkte versprach. Die Agrarsubventionen der OECD-Länder summieren sich insgesamt zu 360 Milliarden US-Dollar pro Jahr, was die Entwicklungs- und Schwellenländer nicht länger hinnehmen wollten. In der WTO werden nationale Unterstützungen in drei Kategorien eingeteilt. Erstens die „amber Box“, handelsverzerrende Subventionen, zweitens die „blue box“, nur gering handelsverzerrend wirkende Subventionen und drittens die „green box“, erlaubte Subventionen, die ländliche Entwicklung und Umweltschutz fördern. Agrarexporteure wie Australien, Brasilien, Argentinien, Kanada und auch die USA, die keine Subventionen auszahlen sondern ihre Landwirte mit Hilfe von Einkommensstützungen absichern, plädierten für die Abschaffung aller Subventionen im Agrarbereich. Die EU erweiterte mit ihrer GAP Reform im Jahr 2003 die Green Box Maßnahmen und verschaffte sich damit einen Verhandlungsspielraum. Allerdings machte sie wenige Konzessionen in der Frage des Marktzugangs und bei bestehenden Blue Box Maßnahmen (Woolcock, 2005b: 392-393). Die Gemeinsame Agrarpolitik, als defensivster Sektor der EU, fällt sowohl in den Bereich der traditionellen und kommerziellen als auch der sozialen Handelspolitik. Die zu Beginn der Verhandlungen getroffene Aussage keine Zugeständnisse in der Doha-Runde zu machen, welche die GAP verändern, reflektiert den großen Einfluss der Agrarlobby und der nationalen Landwirtschaftsministerien in der EU (Young, 2007: 804).

Non-Agricultural Market Access (NAMA): Im Bereich der traditionellen Industriegüterproduktion herrscht die umgekehrte Verhandlungssituation zwischen den USA und der EU. Die USA plädierte für einen produktspezifischen Zugang bei der Zollsenkung, während die EU eine Formel zur Reduktion von Zollspitzen vorgeschlagen hat. Zudem fordert die EU eine Reduktion der Spitzenzölle in Schwellenländern und bot einen zollfreien Zugang für die ärmsten Staaten unter dem Banner der Everything but Arms Initiative an (Woolcock, 2005b: 393-394). Insgesamt versucht die EU die Zollspitzen der Verhandlungspartner zu senken und gleichzeitig Handelserleichterungen zu forcieren. Die EU ist sowohl im Export als auch im Import von Ausländischen Direktinvestitionen Weltmarktführer (Young, 2007: 798) und die europäischen Erzeuger haben im Importwettbewerb wenig zu verlieren, aber viel zu gewinnen, wenn die Exportmärkte der Schwellenländer geöffnet werden. Außerdem

erhoffen sich die großen Konzerne durch diese Maßnahmen eine Erleichterung von internen Transaktionen, da sie ihre Produkte weltweit produzieren.

Dienstleistungen: Die EU agiert offensiv in fast allen Dienstleistungssparten und machte weitgehende Angebote für Liberalisierungen in den Gebieten Finanzdienstleistungen oder Telekommunikation, um einen reziproken Marktzugang zu bekommen. Ausnahmen bilden audio-visuelle Medien, Gesundheit und Bildung, die EU-intern den Charakter von sozialer Handelspolitik haben. Die Singapur Themen wurden auf der WTO-Ministerkonferenz in Cancun 2003 endgültig fallengelassen, um den Fortgang der Doha-Runde nicht zu gefährden. Ein weiterer strittiger und defensiver Punkt ist der so genannte Mode 4 bei Dienstleistungen, der die freie Bewegung von Arbeitskräften beinhaltet, etwa im Beratergeschäft oder im Gesundheitsbereich (Woolcock, 2005b: 393-394).

Nachdem die beiden WTO-Ministerkonferenzen in Cancun und Hongkong (2005) keine Annäherung mit sich brachten, wurden die Verhandlungen nach Unterbrechungen im Juli 2006 suspendiert, da sich die Verhandlungspartner nicht über die Liberalisierung des Agrarhandels verständigen konnten. Auch die im Jahr 2007 erneut aufgenommenen Verhandlungen scheiterten und schließlich wurde die Doha-Runde im Juli 2008 aufgrund der unvereinbaren Positionen der Industrie- und Schwellenländer abgebrochen.

3. Österreichs Außenwirtschaft in Zahlen

In diesem Kapitel möchte ich anhand einer kurzen Rückschau auf die wesentlichen Entwicklungslinien der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und mittels zentraler volkswirtschaftlicher Kennzahlen ein Bild der aktuellen außenwirtschaftlichen Lage Österreichs präsentieren, um die ökonomischen Grundlagen und die Bedeutung des Außenhandels besser verstehen zu können. Die im Folgenden aufgelisteten statistischen Daten beziehen sich maßgeblich auf die jährlich erscheinende Publikation „Österreichs Außenwirtschaft“, die vom Wirtschaftsforschungsinstitut in Kooperation mit dem Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche herausgegeben wird. Systematisch werden drei wesentliche Kategorien der Zahlungsbilanz, nämlich der Warenhandel (Kapitel 3.1.), der Handel mit Dienstleistungen (3.2.) sowie Direktinvestitionen (3.3.), erstens im Zeitverlauf, zweitens nach wichtigen Handelspartnern und drittens nach Branchen analysiert.

Nohlen und Schultze (2005: 1167) definieren die Zahlungsbilanz eines Staates wie folgt: „Zahlungsbilanz, systematische zahlenmäßige Zusammenstellung aller Transaktionen der → Außenwirtschaft eines Landes in einem bestimmten Zeitraum. Die Zahlungsbilanz setzt sich zusammen aus der Leistungsbilanz (Waren, Dienstleistungen, Übertragungen), der Kapitalverkehrsbilanz (langfristiger und kurzfristiger Kapitalverkehr), der Devisenbilanz (Änderung der Währungsreserven der Zentralbank) sowie einem Restposten (statistisch nicht erfasste Transaktionen). Die Zahlungsbilanz ist formal immer ausgeglichen, dennoch muss das Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts nicht erreicht sein. Die Zahlungsbilanzpolitik von Staat und Zentralbank bedient sich direkter und indirekter Mittel der Währungspolitik und Außenwirtschaftspolitik.“

Aufgrund der relativen Kleinheit Österreichs im internationalen Vergleich ergeben sich für den Wirtschaftsstandort mehrere Beschränkungen, wie geringe natürliche Ressourcenvorkommen, eine kleine Bevölkerung und knappes Arbeitskräfteangebot sowie ein schwaches Nachfragepotential durch den kleinen Binnenmarkt. Auf der Haben-Seite steht die Attraktivität der Alpenlandschaft als komparativer Vorteil im Reiseverkehr. In der Nachkriegszeit wurde mit den Verstaatlichungsgesetzen 1945 und 1946 ein erheblicher Teil der Industrie, Energiewirtschaft sowie der Großbanken verstaatlicht, um sie dem Zugriff der Sowjetunion zu entziehen. Die wichtigsten Industrieunternehmen Österreichs blieben bis in die Achtziger Jahre in staatlicher oder ausländischer Hand. Diese Bedingungen haben dazu beigetragen, dass die österreichische Wirtschaftsstruktur mit wenigen Ausnahmen durch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) geprägt ist (vgl. Breuss, 1989/Höll, 2004). Kostenvorteile durch Massenproduktion sind nur schwer realisierbar, weshalb viele Unternehmen einer hohen Auslandsabhängigkeit unterliegen und häufig zu einer risikoreichen Expansion auf Auslandsmärkte gezwungen sind (Breuss, 1989: 400).

Bis zur Europäischen Wende Anfang der 1990er Jahre war die Wirtschaftsstruktur von einem überdurchschnittlichen Anteil der Grundstoffindustrie und einem im OECD Vergleich geringeren Anteil an verarbeiteten Produktionsstrukturen als Erbe der Einbindung in die Wirtschaft des Dritten Reichs gekennzeichnet (Höll, 2004: 741). Wirtschaftspolitisch wurden Strukturmaßnahmen als zweitrangig erachtet. Prägend für die wirtschaftspolitische Entwicklung der Zweiten Republik waren

konjunkturpolitische Maßnahmen, moderate sozialpartnerschaftlich koordinierte Lohnerhöhungen, außenwirtschaftliche Maßnahmen, Hartwährungspolitik und die Anbindung des Schillings an die Deutsche Mark ab Ende der Siebziger Jahre, sowie Exportförderung und Risikoabsicherung. Die Sozialpartnerschaft, als neokorporatistisches Modell der wirtschaftspolitischen Entscheidungsfindung zwischen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, fungierte als wichtiger Faktor für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Produktionsstandorts (Höll, 2004:). Während der Achtziger Jahre wurde, dem internationalem Trend folgend, ein Paradigmenwechsel hin zu Privatisierung, Liberalisierung und Strukturreform besonders der verstaatlichten Unternehmen vollzogen.

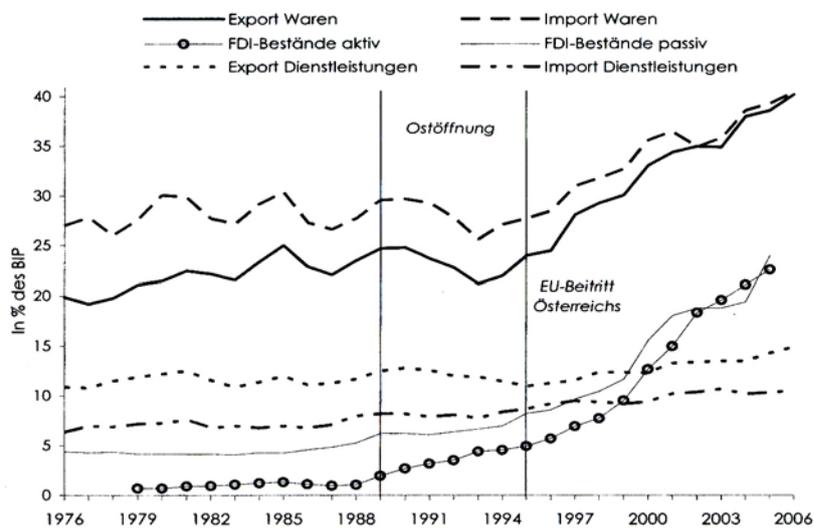
Geographisch erfolgte eine Konzentration der österreichischen Außenwirtschaft auf europäische Märkte einerseits bedingt durch die geostrategische Randlage während des Kalten Krieges und andererseits durch die wechselnde Einbindung in handelspolitische Integrationsblöcke (Breuss, 1989: 402). Der Geschichte der westeuropäischen Integration folgend, kam es zu einer mehrfachen Verlagerung der österreichischen Handelsströme. In der Literatur (vgl. Breuss, 1989) wird zwischen drei Integrationsphasen unterschieden. Von 1960-1972 standen sich mit der EG und der EFTA zwei konkurrierende, gegenseitig diskriminierende Handelsblöcke gegenüber. Österreich trat 1960 der EFTA als Gründungsmitglied bei, was allerdings negative Wohlfahrtseffekte durch die vergleichsweise höheren Transportkosten in die EFTA-Länder nach sich zog (Breuss, 1989: 403). Während der zweiten Integrationsphase beginnend 1973 wurde die so genannte Norderweiterung der EG beschlossen, bei der die EFTA-Mitglieder Großbritannien und Dänemark, neben Irland der EG beitraten. Außerdem wurde ein europäischer Freihandelsraum für industriell-gewerbliche Waren zwischen den Rest-EFTA-Staaten und der EG geschaffen. Diese Entwicklungen führten zu einer Schwächung der EFTA, aber auch zu einer Entschärfung der handelspolitischen Konkurrenz mit der EG. Im Jahr 1977 wurde zwischen den beiden Handelsblöcken die damals weltweit größte Freihandelszone für den bilateralen Handel mit Industriewaren realisiert. Mit den beiden Süderweiterungen der EG 1981 und 1986 wurde die EFTA als handelspolitische Konkurrenz bedeutungslos und 1994 in den Europäischen Wirtschaftsraum integriert. Österreich trat 1994 dem EWR bei und wurde gemeinsam mit Finnland und Schweden 1995 ein Mitglied der EU.

Der österreichische Wirtschaftsforscher Fritz Breuss konstatierte bezogen auf die handelspolitische Situation Österreichs im Jahr 1989: "Österreich ist im Warenaußenhandel ein "*Land ohne besondere Eigenschaften*", d.h. es weist keine besonders ausgeprägten komparativen Vor- oder Nachteile in irgendeiner Güterkategorie auf (per Saldo überwiegen aber die Nachteile, denn Österreich verliert im Warenhandel), im traditionellen Dienstleistungshandel - vor allem im Reiseverkehr - verfügt es aber über ausgeprägte komparative Vorteile, d.h. Österreich ist hier per Saldo Gewinner" (Breuss, 1989: 408). Außerdem beschied er Österreich angesichts einer Quote von 1,6% des BIP im Export von Direktinvestitionen ein „provinzielles Dasein“ (Breuss, 1989: 399) in Bezug auf die Internationalisierung von Produktion und Dienstleistungen.

Wie hat sich die hier dargestellte Situation in den letzten zwei Jahrzehnten entwickelt und welche maßgeblichen Veränderungen lassen sich diagnostizieren? Abbildung 3.1 zeigt auf einer Zeitachse

von 1976 bis 2006 die Veränderungen in der Import- und Exportquote von Waren, Dienstleistungen und Direktinvestitionen.

Abbildung 3.1: Entwicklung verschiedener Außenhandelsquoten für Österreich (1976-2006)

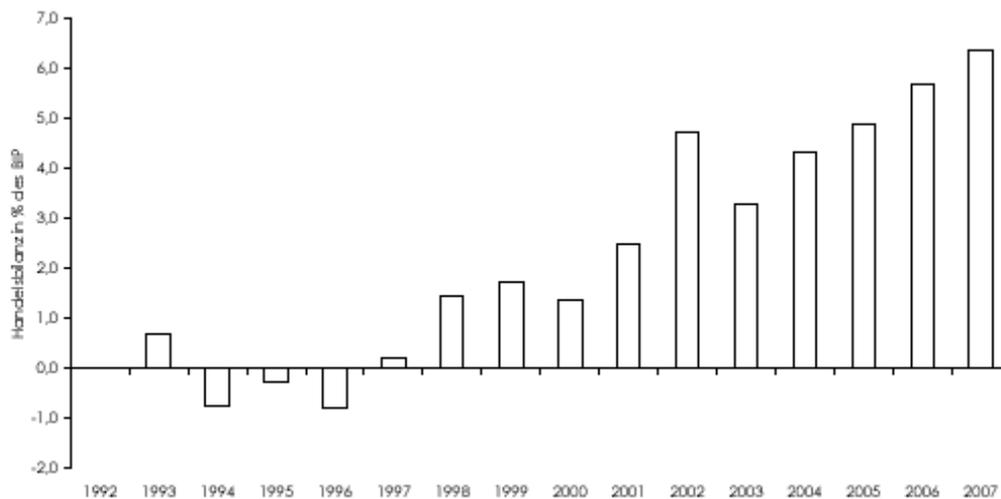


Quelle: Sieber/Wellan, 2007: 107

Seit dem Beitritt zum EWR und ein Jahr später zur EU stiegen besonders die Warenexportquote und die Direktinvestitionsquote markant an. Im Zeitraum von 1994 bis 2006 verdoppelte sich die Warenexportquote von 22% des BIP auf 40% und die aktiven Direktinvestitionsbestände stiegen von 4,5% des BIP 1994 auf den fünffachen Wert von 22,6% im Jahr 2006 (Sieber/Wellan, 2007: 106-107). Die Exportquote von Waren und Dienstleistungen addiert entsprach 2006 56% des BIP. Bereits dieser erste Überblick zeugt von dem enormen Bedeutungszuwachs des Außenhandels und einem rapide ansteigenden Grad an Internationalisierung der österreichischen Volkswirtschaft besonders seit dem EU-Beitritt.

Der in Abbildung 3.2 dargestellte nominelle Außenbeitrag ist ein weiterer häufig verwendeter Indikator und beschreibt die Differenz zwischen Exporten und Importen einer Volkswirtschaft. Seit 1997 ist der nominelle Außenbeitrag positiv und betrug schließlich im Jahr 2006 5,6% des Bruttoinlandsprodukts. Sieber und Wellan (2007: 110) weisen zudem darauf hin, dass „in den letzten drei Jahren der reale Außenbeitrag zusammen und die realen Konsumausgaben die wichtigste Komponente des Wirtschaftswachstums waren. Der Außenhandel war somit auch 2006 ein bedeutender Wachstumsmotor.“

Abbildung 3.2: Außenbeitrag, nominell (1992-2007)



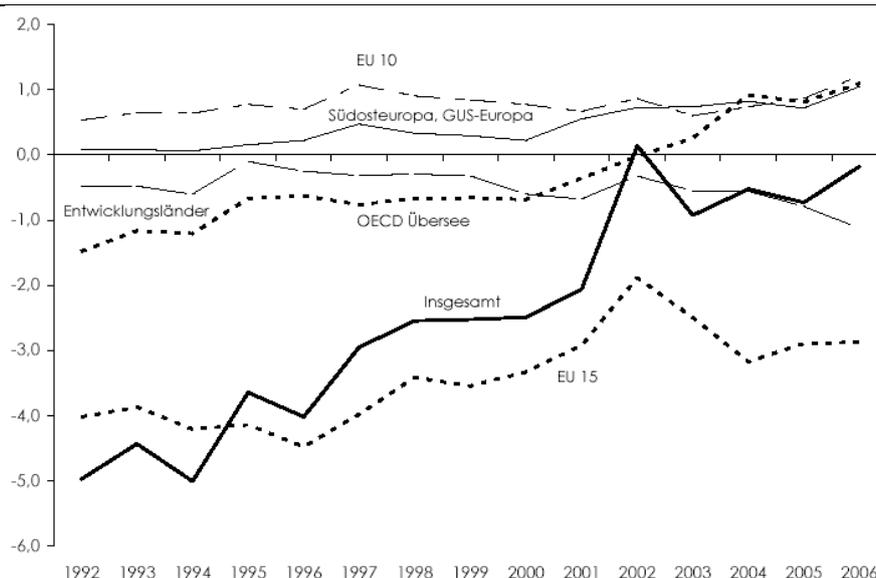
Quelle: Sieber/Wellan, 2007: 109

Im Anschluss werde ich genauer auf wichtige Strukturmerkmale und Entwicklungsverläufe in den drei Bereichen Warenhandel, Handel mit Dienstleistungen und Direktinvestitionen eingehen. Damit wird es möglich die Besonderheiten des österreichischen Außenhandels, regionale Handelsverflechtungen und die dominierenden Branchen innerhalb Österreichs darzustellen.

3.1. Warenhandel

Im Jahr 2006 war die Handelsbilanz mit einem Minus von 0,5 Mrd. € nahezu ausgeglichen. Dieses Ergebnis folgt einem langfristigen Trend zur Verbesserung und stellt mit Ausnahme des Jahres 2002, in dem ein Überschuss erzielt werden konnte (Abbildung 3.3), das beste Ergebnis der letzten dreißig Jahre dar (Sieber/Langer/Wellan, 2007: 133). Vor allem durch die positiven Effekte der Ostöffnung konnte das Handelsbilanzdefizit von -8,5 Mrd. € im Jahr 1994 stetig verkleinert werden. Überproportionale Marktanteile im Vergleich mit anderen typischen Konkurrenten, wie Deutschland, den Niederlanden oder Italien, in vielen der 12 neuen Mitgliedsländer der EU, sowie in Südosteuropa zeigen eine Vorreiterrolle Österreichs auf diesen Märkten. Obwohl die Marktanteile seit Mitte der neunziger Jahre sinken, liegt Österreich in vielen Staaten der Region im Spitzenfeld, wobei geographische Nähe eine entscheidende Determinante darstellt (Sieber/Wellan, 2007: 128). Negative Handelsbilanzen weist Österreich im Handel mit den EU 15 und hier besonders mit dem wichtigsten Handelspartner Deutschland, sowie in den letzten Jahren verstärkt mit China auf.

Abbildung 3.3: Österreichs Handelsbilanz in Prozent des BIP (1992-2006)



Quelle: Sieber/Langer/Wellan, 2007: 134

Ein Blick auf die Regionalstruktur der österreichischen Exporte (Abbildung 3.4) in absoluten Zahlen zeigt eine deutliche Abnahme des Anteils der Industriestaaten und insbesondere Westeuropas an den gesamten Exporten. Die Staaten der Region Westeuropa sind nach wie vor der wichtigste Handelspartner für österreichische Firmen und nahmen im Jahr 2006 61,9% aller Warenexporte Österreichs auf. Die Region der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL 21) weist die größten Zuwachsraten auf und zeigte sich im Jahr 2006 für 20,1% der österreichischen Gesamtausfuhr verantwortlich. Als dynamische Exportregion für österreichische Produkte erwiesen sich aber nicht nur die geographisch angrenzenden Nachbarstaaten. Die Ausfuhren nach Südosteuropa und GUS-Europa stiegen ebenfalls deutlich an und trugen im Jahr 2006 nahezu ein Drittel zum gesamten Exportwachstum bei (Sieber/Langer/Wellan, 2007: 131).

Abbildung 3.4: Regionale Gliederung des österreichischen Warenhandels – Exporte (1994 und 2006)

	1994 Mio. €	2006 Mio. €	1994 Anteile in %	2006 Anteile in %	2006 1994 = 100	2006 Veränderung gegen das Vorjahr in %
<i>Regionale Gliederung</i>						
Industriestaaten	29.432	74.250	79,0	71,6	252,3	+ 7,1
Westeuropa	26.727	64.210	71,8	61,9	240,2	+ 6,2
NAFTA	1.628	7.289	4,4	7,0	447,6	+ 14,2
MOEL 21	5.015	20.897	13,5	20,1	416,7	+ 15,5
MOEL 5	3.778	12.926	10,1	12,5	342,1	+ 13,5
Südosteuropa	602	4.552	1,6	4,4	756,2	+ 15,6
GUS-Europa	611	3.013	1,6	2,9	493,1	+ 33,1
Entwicklungsländer	2.800	8.595	7,5	8,3	307,0	+ 18,3
OPEC	781	1.831	2,1	1,8	234,5	+ 14,8
NIC 6	882	2.010	2,4	1,9	227,9	+ 18,3
Insgesamt	37.246	103.742	100,0	100,0	278,5	+ 9,5

Quelle: Brüss/Landesmann, 2007: 229

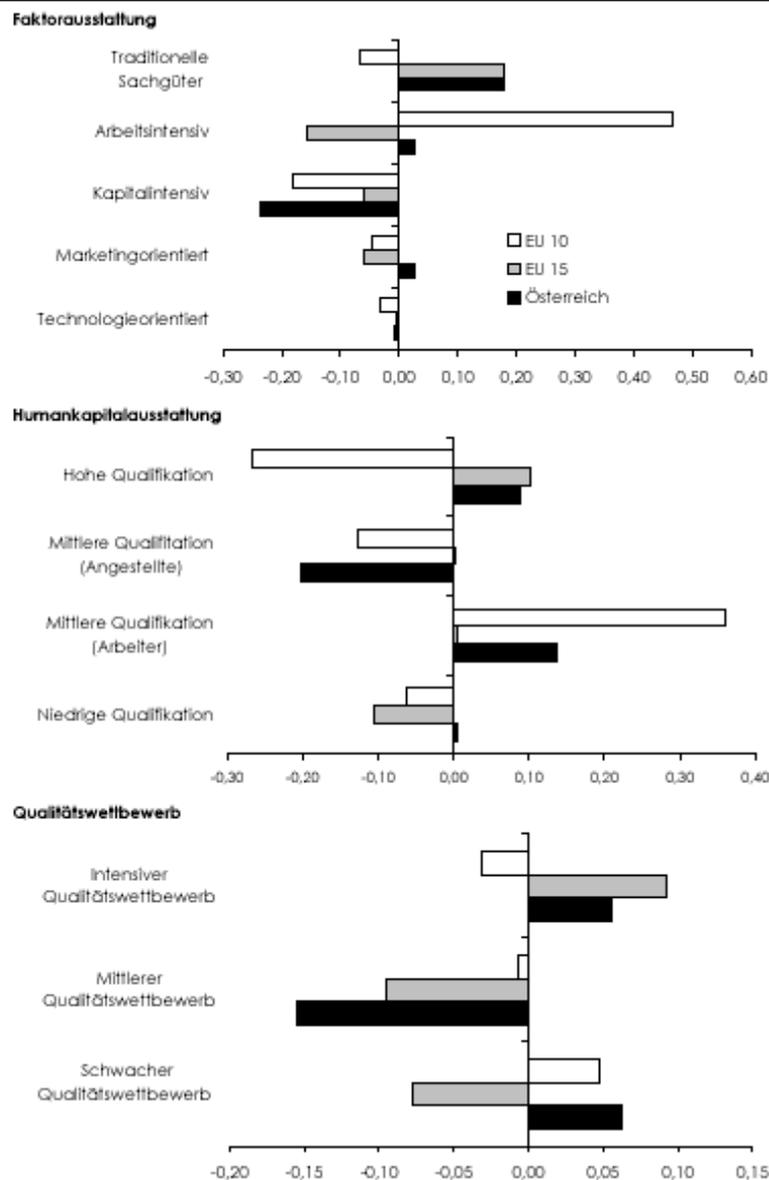
Die sektorale Struktur des Außenhandels mit Waren ist etwa in den Bereichen Agrarwarenhandel und Rohstoffhandel von der natürlichen Ausstattung bestimmt, jedoch ziehen die Ökonomen daraus auch Rückschlüsse auf die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft (Sieber/Langer/Wellan, 2007: 131). In Abbildung 3.5 werden die Spezialisierung des österreichischen Warenaußenhandels der Spezialisierung im Durchschnitt der EU 15 und der zehn im Jahr 2004 beigetretenen Mitgliedsländer anhand von Revealed Comparative Advantages (RCA-Werten) gegenübergestellt. Der RCA-Wert beschreibt das Verhältnis zwischen Exportquote und Importquote einer Branche. „Wird in einer Branche relativ zu den Gesamtexporten mehr exportiert als relativ zu den Gesamtimporten importiert, so liegt der RCA-Wert über null und man spricht von einem beobachteten komparativen Vorteil“ (Janger/Langer, 2007: 85). Um eine übersichtliche Darstellung zu erreichen, wurden die Informationen auf Branchentypen in drei Industrieklassifikationen (Faktoreinsatz, Qualifikationsniveau des Humankapitals, Intensität des Qualitätswettbewerbs) zusammengefasst.⁶

Österreich ist, vergleichbar mit den EU 15, stark auf den Handel mit traditionellen Sachgütern spezialisiert, während die größten komparativen Nachteile in kapitalintensiven Branchen liegen. Unterschiede zu den EU 15 und den EU 10 im Bereich der Faktorausstattung lassen sich vor allem in arbeitsintensiven Branchen feststellen, wo die neuen EU-Länder eine höhere Spezialisierung aufweisen. Bei der Qualifikation der Beschäftigten hat Österreich, ähnlich den EU 15, Vorteile in Branchen mit hohem Qualifikationsniveau und Branchen mit mittlerem Qualifikationsniveau der Arbeiter. In der dritten Taxonomie weist Österreich ähnliche komparative Vorteile mit den EU 15 bei intensivem Qualitätswettbewerb auf, jedoch gleichzeitig auch in Branchen mit schwachem Qualitätswettbewerb (Janger/Langer, 2007: 87). Zusammenfassend zeigt die Analyse der RCA-Werte einen Strukturwandel der österreichischen Industrie hin zu technologieorientierten und qualitativ hochwertigen Produkten, wobei traditionelle Sachgüter den größten Anteil am Warenaußenhandel ausmachen und der Trend zur Abwanderung kapitalintensiver Branchen anhält.

Im Branchenvergleich weist Österreich im Vergleich mit den EU 15 die größten Schwächen in den Bereichen Bekleidung und Hardware - Informations- und Kommunikationstechnologie auf, während starke komparative Vorteile in der Holzindustrie, Papier- und Tabakverarbeitung vorliegen (Janger/Langer, 2007: 90-91). In den letzten Jahren hat sich besonders die durch einen hohen Exportanteil gekennzeichnete Automobilindustrie zu einer führenden Branche in Österreich entwickelt und ist neben der Zunahme des Anteils der Chemieexporte maßgeblich für eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bei technologisch anspruchsvollen Gütern verantwortlich (Sieber/Langer/Wellan, 2007:131-133). Dieser Fortschritt wird jedoch im Vergleich mit den ähnlich entwickelten Ländern der EU 15 relativiert, die in den meisten qualitäts-, technologie- und humankapitalintensiven Branchen sowohl gemessen am Niveau, als auch an den Wachstumsraten voran liegen (Sieber/Langer/Wellan, 2007:136).

⁶ Eine detaillierte Diskussion der Vor- und Nachteile der Anwendung von RCA-Werten, sowie der Generierung der drei Taxonomien findet sich in Janger/Langer, 2007: 85-87.

Abbildung 3.5: Exportspezialisierung (RCA-Wert) nach Intensität der Faktorausstattung des Humankapitals und des Qualitätswettbewerbs (2005)

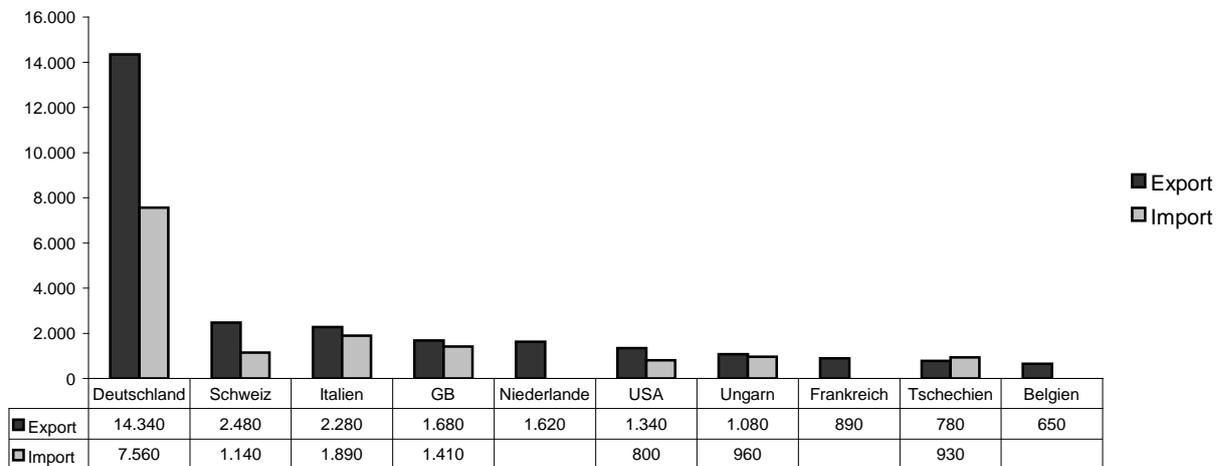


Quelle: Janger/Langer, 2007: 86

3.2. Dienstleistungen

Wie schon aus Abbildung 3.1 zu entnehmen ist, leistet der Dienstleistungshandel einen seit 1994 stetig steigenden, positiven Beitrag zur österreichischen Leistungsbilanz. Vergleichbar mit dem Warenhandel ist Deutschland bei weitem der wichtigste Handelspartner Österreichs sowohl bei den Dienstleistungsexporten, als auch bei den Dienstleistungsimporten. Der Saldo im Dienstleistungshandel mit Deutschland ist jedoch im Gegensatz zum Warenhandel mit rund 7 Mrd. € deutlich positiv, wie auch im Handel mit der Schweiz, Großbritannien und Italien (Abbildung 3.6). Die vier genannten Länder nehmen zusammen etwa die Hälfte der österreichischen Dienstleistungsexporte auf (Sieber/Wellan, 2007: 145).

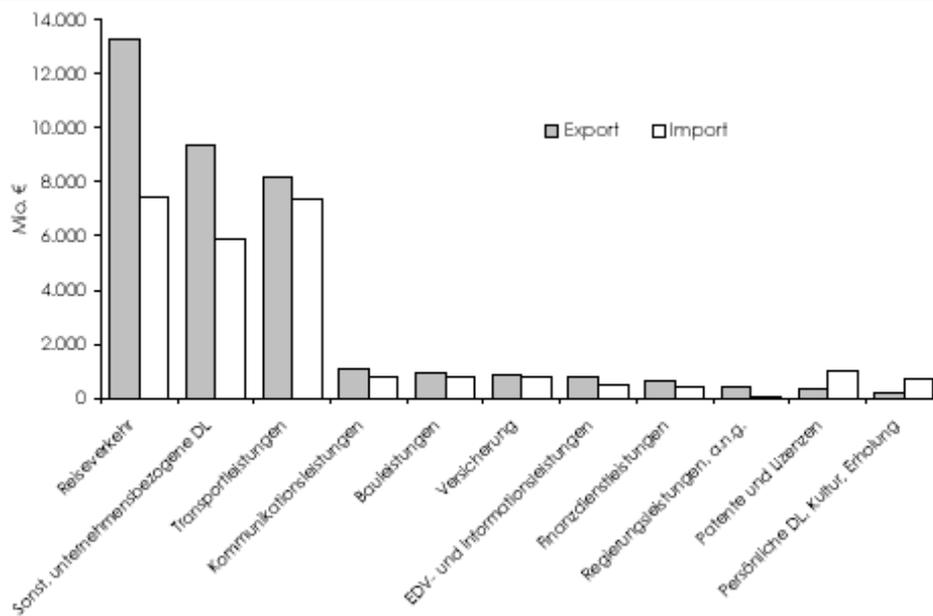
Abbildung 3.6: Die zehn wichtigsten Handelspartner Österreichs im Dienstleistungshandel (2006), in Mio. €



Quelle: eigene Darstellung, Sieber/Wellan, 2007: 144

Mehr als ein Drittel der Dienstleistungsexporte entfallen auf den Reiseverkehr und auch die größten Überschüsse werden in diesem Bereich erzielt, wobei jedoch anzumerken ist, dass sich dieser Anteil in den letzten Jahren erheblich verringerte. Jeweils etwa ein Viertel der Dienstleistungsexporte und auch der Exportüberschüsse werden in den beiden Branchen der sonstigen unternehmensbezogenen Dienstleistungen und Transportdienstleistungen erzielt. Die Gruppe der sonstigen unternehmensbezogenen Dienstleistungen setzt sich maßgeblich aus dem Außenhandel mit Leistungen der Rechtsberatung, Consulting, Public Relations, Steuerberatung, Werbung, Forschung und Entwicklung usw. zusammen (Sieber/Wellan, 2007: 145). Es wird ersichtlich, dass die Mehrheit der Dienstleistungsarten einen Exportüberschuss erzielt. Nur in den Kategorien der Patente und Lizenzen sowie bei persönlichen Dienstleistungen, Kultur und Erholung übertrifft der Wert der Importe jenen der Exporte. Die Gruppe der Patente und Lizenzen hebt sich aber auch in der regionalen Struktur des Handels von den Anderen ab, da ein überproportionaler Anteil der Exporte nach Nordamerika beziehungsweise Großbritannien geht und der Großteil der Importe aus den EU 15 bezogen wird. Zurückzuführen ist dies auf multinationale Unternehmen mit Forschungsabteilungen in Österreich, die ihre Forschungsergebnisse häufig am Standort ihres Headquarters patentieren lassen. Bemerkenswert ist auch, dass bei Finanz- und Versicherungsdienstleistungen unter den wichtigsten Exportländern überdurchschnittlich viele mittel- und osteuropäische Länder vertreten sind (Sieber/Wellan, 2007: 146-147).

Abbildung 3.7: Struktur des österreichischen Außenhandels mit Dienstleistungen (2006)



Quelle: Sieber/Wellan, 2007: 143

3.3. Direktinvestitionen

Anhand des spektakulären Anstiegs sowohl der aktiven Direktinvestitionsflüsse, als auch der aktiven Direktinvestitionsbestände österreichischer Unternehmen im Ausland lässt sich die zunehmende Internationalisierung Österreichs anschaulich darstellen. Das von Breuss (1989) zu Beginn des Kapitels zitierte „provinzielle Dasein“ Österreichs hat sich weitgehend gewandelt. Betrag der Bestand ausländischer Direktinvestitionen 2005 58,9 Mrd. €, waren die Bestände Österreichs im Ausland mit 55,5 Mrd. € etwas geringer und die Bilanz damit leicht negativ (Abbildung 3.8). Dies entspricht einem Anteil der aktiven Bestände von 24% des BIP und damit einer sprunghaften Steigerung seit dem Beginn der Neunziger Jahre (Abbildung 3.1). Vergleicht man die Zahlen mit anderen Industrieländern oder mit dem Anteil Österreichs an den weltweiten aktiven und passiven Direktinvestitionsbeständen, wird ein rascher Aufholprozess der österreichischen Wirtschaft in Bezug auf den Internationalisierungsgrad sichtbar. Im Vergleich mit den EU 25 liegt Österreich damit im Durchschnitt und wird nur von Finnland und Schweden übertroffen. Im Bereich der passiven Investitionsbestände liegt Österreich im Vergleich der EU 25 mit einem Anteil von 24,2% des BIP im Gegensatz zu 38% noch immer weit zurück (Sieber/Wellan, 2007: 157-158).

Abbildung 3.8: Entwicklung der Direktinvestitionen weltweit und in Österreich (1999-2006)

	Aktive Direktinvestitionsflüsse			Aktive Direktinvestitionsbestände		
	Welt Mrd. €	Österreich Mrd. €	Österreich Anteile in %	Welt Mrd. €	Österreich Mrd. €	Österreich Anteile in %
1999	1.039	2,85	0,27	5.181	19,04	0,37
2000	1.341	5,98	0,45	6.673	26,67	0,40
2001	832	3,38	0,41	7.537	32,35	0,43
2002	572	6,14	1,07	7.089	40,51	0,57
2003	495	6,08	1,23	6.951	44,31	0,64
2004	706	6,47	0,92	7.453	49,77	0,67
2005	673	9,01	1,34	8.967	55,48	0,62
2006	968	7,94	0,82	9.472	-	-

	Passive Direktinvestitionsflüsse			Passive Direktinvestitionsbestände		
	Welt Mrd. €	Österreich Mrd. €	Österreich Anteile in %	Welt Mrd. €	Österreich Mrd. €	Österreich Anteile in %
1999	1.030	2,59	0,25	4.917	23,36	0,48
2000	1.527	9,23	0,60	6.244	32,70	0,52
2001	930	6,36	0,68	7.047	38,95	0,55
2002	658	0,15	0,02	6.474	41,49	0,64
2003	499	5,49	1,10	6.481	42,63	0,66
2004	597	2,56	0,43	7.026	45,77	0,65
2005	760	8,67	1,14	8.517	58,87	0,69
2006	1.040	4,54	0,44	9.111	-	-

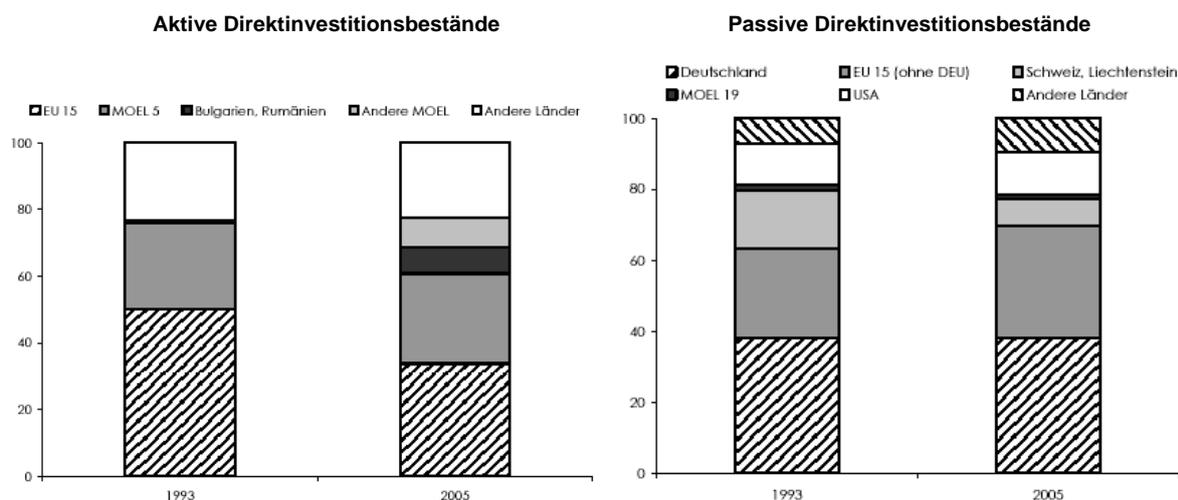
Quelle: Sieber/Wellan, 2007: 157

Um diese Entwicklungen besser zu verstehen, werde ich im Folgenden die regionale Struktur der österreichischen Direktinvestitionen analysieren. Beginnen werde ich mit den Investitionen österreichischer Unternehmen im Ausland (Abbildung 3.9). Der auffälligste Gegensatz zum Warenhandel besteht in der geringeren Rolle der EU 15 und hier insbesondere Deutschlands. „Wurden 2005 mehr als zwei Drittel aller österreichischen Warenexporte in die anderen Länder der EU 15 geliefert, so entfiel auf diese Länder nur etwa ein Drittel des weltweiten Bestands österreichischer Direktinvestitionen.“ (Wellan/Sieber, 2007: 158) Dieser Anteil hat sich seit dem Anfang der Neunziger Jahre auch stetig verringert. Mehr als die Hälfte der aktiven Bestände entfallen heute auf Länder in Mittel- und Osteuropa. Die Investitionen erfolgten in zwei Wellen, wobei österreichische Unternehmen nach der Ostöffnung in den unmittelbaren Nachbarländern (MOEL 5) eine Pionierrolle übernahmen, was sich noch heute in einem überproportionalen Anteil von über 20% der Direktinvestitionsbestände in diesen Staaten niederschlägt. Ab der zweiten Hälfte der Neunziger Jahre erfolgte die zweite Welle österreichischer Investitionen in den geographisch weiter entfernten Ländern der Region. Abbildung 3.10 veranschaulicht die außergewöhnliche Position Österreichs in Mittel- und Osteuropa. Österreich war im Jahr 2006 der Top-Investor in Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Kroatien und Slowenien, mit einem Anteil von 20-30% der gesamten Direktinvestitionsbestände. Obwohl das Niveau der Investitionen aufgrund des Nachziehens von Konkurrenten aus anderen Ländern von 1993 - 2000 ständig sank, pendelte es sich seither auf überdurchschnittlichem Niveau ein. Österreichs Unternehmen scheinen sich aufgrund des frühen Engagements einen Wettbewerbsvorteil geschaffen zu haben (Sieber/Wellan, 2007: 161). Sieber und Wellan (2007: 163-164) betonen die „Brückenkopffunktion“ Österreichs, als Standort für die Ansiedlung regionaler Headquarters von

internationalen Unternehmen, deren Tochterunternehmen für einen großen Teil der aktiven österreichischen Direktinvestitionen verantwortlich sind.

Bei einer Betrachtung der passiven Direktinvestitionsbestände zeigt sich, dass Deutschland mit einem Anteil von 38% der bedeutendste Investor in Österreich ist. Im Gegensatz zum Jahr 1993 hat der Anteil der anderen EU 15 Staaten deutlich zugenommen (2005: 31,3%), hauptsächlich auf Kosten von Schweizer Unternehmen, deren Quote auf 7,9% im Jahr 2005 zurückging.

Abbildung 3.9: Aktive und passive Direktinvestitionsbestände Österreichs – Anteile wichtiger Ziel- sowie Herkunftsregionen und Staaten in % (1993 und 2005)



Quelle: Sieber/Wellan, 2007: 159, 163

Abbildung 3.10: Österreichs Position unter den Top-10-Investoren in Mittel- und Osteuropa (2006)

	Rang	Anteile an den gesamten passiven Direktinvestitionsbeständen des Landes in %
Bosnien-Herzegowina ¹⁾	1	34,8
Slowenien	1	32,3
Bulgarien	1	25,9
Kroatien	1	20,3
Rumänien	2	12,1
Slowakei	3	14,8
Ungarn ¹⁾	3	11,1
Tschechien ¹⁾	3	11,1
Ukraine	3	7,6
Serbien	4	10,7
Montenegro	4	9,0
Polen ¹⁾	5	5,0

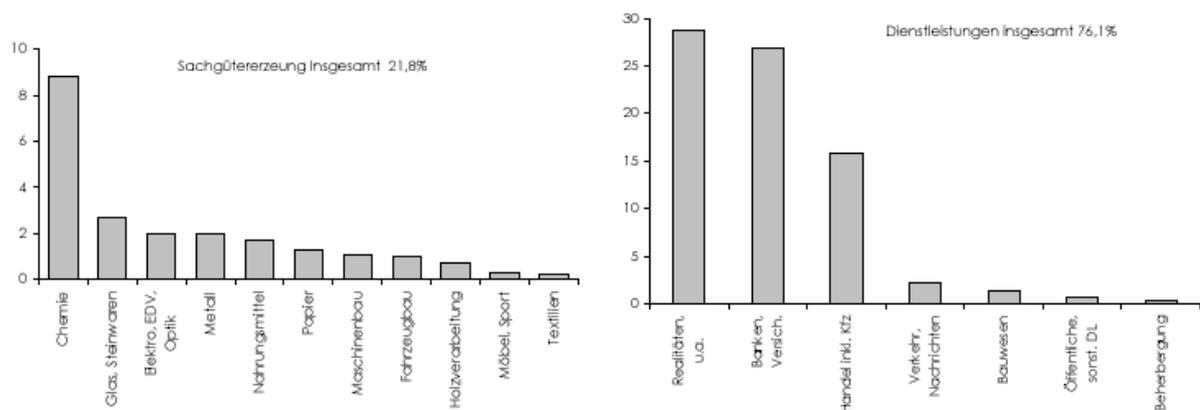
Quelle: Sieber/Wellan, 2007: 160

Welche Sektoren und Branchen erwiesen sich bei der Expansion der österreichischen Direktinvestitionstätigkeit als besonders bedeutend? Der Dienstleistungssektor nahm im Jahr 2005 mit 76,1% (Abbildung 3.11) vor der Sachgüterzeugung (21,8%) eine dominierende Position ein. Die

Investitionen im Dienstleistungssektor waren zudem dynamischer als diejenigen im Sachgüterbereich. Der Hauptgrund für die größere Bedeutung der Investitionen im tertiären Sektor liegt darin, dass diese oft nur eingeschränkt handelbar sind und dadurch ist es etwa häufiger notwendig Tochterunternehmen im Ausland zu gründen (Sieber/Wellan, 2007: 164). Ein Blick auf Abbildung 3.11 verrät, dass das Realitätenwesen und sonstige unternehmensbezogene Dienstleistungen (28,8%), Banken und Versicherungen (26,9%) sowie der Handel (15,8%) die drei bei weitem größten Positionen innerhalb der Dienstleistungen sind. In den produzierenden Sektoren nimmt die Chemieindustrie (8,8%) eine herausragende Rolle ein. Bemerkenswert ist auch ein stark überproportionaler Anteil der Direktinvestitionen des österreichischen Banken- und Versicherungssektors in den Ländern der Region Mittel- und Osteuropas (Sieber/Wellan, 2007: 164).

Unter den ausländischen Direktinvestitionen im Inland ergibt sich ein ähnlich hoher Anteil der Chemieindustrie (5,6%) bei den produzierenden Branchen, während der Dienstleistungssektor auch hier insgesamt mit 78,3% dominiert und das Realitätenwesen und sonstige unternehmensbezogene Dienstleistungen (45,1%), der Handel (18,3%) sowie das Kredit- und Versicherungswesen (10,7%) die bedeutendsten Bereiche sind (Sieber/Wellan, 2007: 166).

Abbildung 3.11: Branchenstruktur der österreichischen aktiven Direktinvestitionen (2005) – Anteile an den gesamten Direktinvestitionsbeständen in Prozent



Quelle: Sieber/Wellan, 2007: 165

Zusammenfassend lassen sich seit Anfang der Neunziger Jahre, genauer seit der Ostöffnung und dem EU-Beitritt Österreichs gravierende Veränderungen für den Wirtschaftsstandort und die Außenwirtschaft beobachten. Die Rahmenbedingungen für die im Außenhandel engagierten Unternehmen haben sich grundlegend verändert. Im geopolitischen Kontext rückte Österreich von einer Randlage im Ost-West Konflikt ins Zentrum Europas und eines EU-Binnenmarktes mit etwa 495 Millionen Einwohnern. Die strukturellen Veränderungen hinsichtlich Privatisierung, Deregulierung und Öffnung des Kapitalmarktes im Zuge der Etablierung des Gemeinsamen Marktes der EU, sowie die Chancen der Osterweiterung wurden von den österreichischen Wirtschaftstreibenden in erheblichem Maße genutzt. Die Analyse zeigt, dass der Warenexport und Import stark anstieg und der Saldo etwa ausgeglichen ist. Vor dem Hintergrund einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bei qualitäts- und

technologieintensiven Produkten, waren die Exportsteigerungen vor allem auf die Handelsströme mit der weiter gefassten Region Mittel- und Osteuropa inklusive den GUS-Staaten zurückzuführen. Auch der Dienstleistungshandel profitiert von diesen Entwicklungen und liefert einen positiven Saldo. Spektakulär sind die Veränderungen vor allem beim Stand der aktiven Direktinvestitionen verlaufen. Die Investitionen österreichischer Unternehmen im Ausland haben sich seit 1990 mehr als verachtfacht und der Saldo ist nahezu ausgeglichen, wobei Dienstleistungen und die Vorreiterrolle in Mittel- und Osteuropa eine zentrale Rolle spielen. Österreich hat sich zu einer wettbewerbsfähigen außenwirtschaftsorientierten Volkswirtschaft mit positiver Leistungsbilanz entwickelt. Im „Österreichischen Außenwirtschaftsleitbild“ wird in diesem Zusammenhang folgendes festgehalten: „Für eine kleine offene Volkswirtschaft wie Österreich sind Exporte und Importe von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Know-How entscheidende Bestimmungsfaktoren der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine florierende Exportwirtschaft schafft Arbeitsplätze (etwa jeder dritte Arbeitsplatz in Österreich hängt vom Export ab), Wohlstand und Steuereinnahmen.“(BMWA, 2008: 104)

4. Fallbeispiel: Die Verhandlungen zur Doha-Entwicklungsrunde - Policy Making in Österreich

Ich habe den Bogen dieser Analyse von der Erklärung meiner theoretisch-methodischen Voraussetzungen, über die Darstellung der politischen Entscheidungsfindungsprozesse in der Gemeinsamen Europäischen Handelspolitik und der Doha-Entwicklungsrunde innerhalb der WTO, bis zur Erörterung der volkswirtschaftlichen Relevanz der Außenwirtschaft für Österreich gespannt. Unter diesen Voraussetzungen kann ich nun beginnen eine möglichst treffgenaue Untersuchung des österreichischen Policy Making im Bereich der Doha-Verhandlungen durchzuführen.

Dieser, um es in den Worten einer meiner InterviewpartnerInnen auszudrücken, „komplexest nur denkbare Verhandlungsprozess“ umfasst neben einer Vielzahl von gesellschaftlichen Bereichen, lokale, regionale, nationale, supranationale und internationale Policy Arenen. Wie meine Forschungen gezeigt haben, ist der Entscheidungsprozess in Österreich stark vom Muster der Sozialpartnerschaft gekennzeichnet und hierarchisch zentralisiert. Lokale und regionale Akteure spielen folglich mit Ausnahme von Unternehmen kaum eine Rolle und ich werde mein Hauptaugenmerk auf den nationalen Politikprozess richten. Während also auf EU- und WTO-Ebene viele Elemente postmodernen Regierens wie neue Orte innerhalb eines Mehrebenensystems, eine gewisse institutionelle Leere und Fragen der Verantwortlichkeit sowie der Aushandlung von Regeln in Netzwerken vorzufinden sind, besteht in Österreich weiterhin ein neokorporatistisches Policy Modell. Es wurde allerdings um globalisierungskritisch, entwicklungs- und umweltpolitisch engagierte NGOs erweitert und sämtliche Akteure sind in europäische und teilweise auch globale Netzwerke eingebunden. Das Ergebnis ist eine Synthese, bestehend aus einem traditionell hierarchisch und elitär organisiertem Policy Making, allerdings vermischt mit neuen Elementen, wie einer großen Zahl an Akteuren und daraus entstehenden Übersetzungsproblemen, unterschiedlicher Wahrnehmung sowie Kapazität zur Interaktion und Kommunikation über geteilte Problemdefinitionen. Vertrauensbildende Formate müssen oft erst neu geschaffen werden Präferenzen, „identities of shared preference“, in der politischen Aktion erst erzeugt.

Wie ich schon in Kapitel 1.4. beschrieben habe, sind die Interviews anonymisiert und es werden keine Zitate verwendet. Jedoch werde ich einige treffende oder bezeichnende Formulierungen übernehmen, um die Storylines und Frames möglichst nahe an der Realität darzustellen. Ich habe die Ergebnisse der Interviews nach den Möglichkeiten eines Außenstehenden interpretiert und in einer Erzählung zusammengeführt, die als eine Vereinfachung der Realität, vergleichbar mit einer Theorie, zu begreifen ist. Dieser Abschnitt beginnt mit einer Darstellung der Akteure des breiteren Feldes der Außenwirtschaftspolitik und der Organisation des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (Kapitel 4.1.), gefolgt von einer formalen Beschreibung des österreichischen Entscheidungsprozesses und der Koordinierung in der interministeriellen Arbeitsgruppe (4.2.). Anschließend zeige ich die performative Dimension des Policy Making und analysiere die vier maßgeblichen Storylines sowie die darum gruppierten Diskurskoalitionen (4.2.1.). In den nächsten Unterkapiteln werden die Deutungsrahmen der Diskurskoalitionen (4.2.2.) vor dem Hintergrund der Generativen Metaphern und Metakulturellen Frames (4.2.3.) gezeigt. Abschließend versuche ich anhand der Interpretation der

Performance der Akteure die österreichische Position im Konzert der 27 EU-Mitgliedsstaaten zu erläutern (4.2.4.).

4.1. Die Akteure der Außenwirtschaftspolitik in Österreich

In der österreichischen Bundesregierung besteht eine ausschließliche Ministerverantwortlichkeit. Daraus folgt, dass der Bundeskanzler keine Richtlinienkompetenz wie etwa in Deutschland ausüben kann und das Bundeskanzleramt folglich nur eine gewisse Koordinierungsfunktion innehat. Die übergreifende Abstimmung der EU-Politik erfolgt durch das Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten (BMEIA), wobei die fachliche Verantwortung bei den einzelnen Ministerien liegt. Das BMWA legt folglich, wenn im Rat Allgemeine Angelegenheiten handelspolitische Fragestellungen behandelt werden, eine Weisung für das BMEIA vor. Die Sektion II des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, das Center für Außenwirtschaftspolitik und Europäische Integration, betreut in zwölf Abteilungen mit etwa 150 MitarbeiterInnen federführend die handelspolitischen Agenden. Dazu zählen die Bereiche Außenwirtschaftsadministration, Förderung, Politik, Recht, Binnenmarkt und WTO.

In einer detaillierten Betrachtung verantwortet das BMWA damit die klassischen Außenhandelsfragen im multilateralen Bereich, also vor allem im Rahmen der WTO und der OECD sowie die bilateralen Handelsbeziehungen. Einen großen Raum nimmt die EU-Koordination ein, da für die wöchentlichen Sitzungen des ASStV sämtliche Stellungnahmen des BMWA koordiniert werden müssen. Einzelne Abteilungen beschäftigen sich mit der Ein- und Ausfuhrkontrolle, d.h. mit Exportgenehmigungen, die aufgrund von internationalen Bestimmungen oder Sanktionen notwendig sind, mit Anti-Dumpingmaßnahmen, Gegengeschäften, internationaler Umweltpolitik und eher wissenschaftlich ausgerichteten Investitionsfragen. Daneben gibt es drei regional organisierte bilaterale Abteilungen, eine Abteilung, die für nicht ausschließlich handelspolitische EU-Programme (z.B. INTERREG) zuständig ist sowie eine Rechtsabteilung, die sich mit Fragen des Außenhandelsrechts und des Außenhandelsgesetzes befasst. Für mein Fallbeispiel ist besonders die Abteilung C2/11 „Multilaterale Handelspolitik“ von Interesse, die mit sieben MitarbeiterInnen unter anderem sämtliche handelspolitische Gremien in der EU, also den Artikel 133 Ausschuss in seinen Formationen und die verschiedenen Ratsarbeitsgruppen sowie die Ständige Vertretung Österreichs bei der WTO in Genf, betreut.

Wie in Kapitel 2 dargestellt, wurde die Entscheidungskompetenz im Bereich der Außenhandelspolitik gegenüber Drittstaaten und internationalen Organisationen überwiegend an die supranationale EU-Ebene abgegeben, was zu einem begrenzten Spielraum für nationale Entscheidungen in diesem Politikfeld geführt hat (Höll, 2004: 742-743). Nur die so genannten Investitions- und Doppelbesteuerungsabkommen mit Staaten außerhalb der EU, durch die Sicherheit für österreichische Exporteure garantiert wird, sind nach wie vor von Österreich in nationaler Verantwortlichkeit zu verhandeln. Darüber hinaus kann das BMWA Vereinbarungen mit Drittstaaten über die Zusammenarbeit in den Feldern Technologie, Bildung, Wissenschaft und Forschung als Vorbedingungen für erfolgreiche Handelsbeziehungen treffen. Ottmar Höll (2004: 743) diagnostiziert

in der Außenwirtschaftspolitik insgesamt geringere Möglichkeiten der Einflussnahme für andere Ministerien und die Sozialpartner. Im Laufe dieses Kapitels werde ich versuchen diese generalisierte Schlussfolgerung für den Bereich der Verhandlungen zur Doha-Runde zu überprüfen.

Ein zentraler Akteur der österreichischen Außenwirtschaftspolitik ist die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), die im Rahmen ihrer Außenwirtschaftsorganisation (AWO) und in Zusammenarbeit mit den diplomatischen Vertretungen ein globales Netzwerk zur operativen Unterstützung der österreichischen Firmen auf Drittmärkten betreibt. Die 68 Außenhandelsstellen, 7 Zweigbüros, 33 Marketingbüros und 46 Konsulenten der AWO bieten den österreichischen Unternehmen rechtliche und vertriebliche Unterstützung in den Exportländern, strukturieren den Informationsfluss zwischen den verschiedenen Stakeholdern und versuchen das österreichische Standortprofil zu stärken (BMWA, 2008: 107-108). Zwei weitere wichtige Institutionen sind die Österreichische Kontrollbank, die zum Zweck der Exportförderung für die Übernahme von politischen und ökonomischen Risiken kleiner und mittlerer Unternehmen sorgt und die Finanzierungs- Ges.m.b.H., die als Investitionsgesellschaft versucht, das Volumen österreichischer ADI im Ausland zu erhöhen. Schließlich wird das Programm der Auslandsreisen des Bundespräsidenten mit der WKÖ in regelmäßigen Treffen auf Beamten- bzw. Mitarbeitererebene abgestimmt, um die begleitenden Wirtschaftsdelegationen vorzubereiten. Die handelspolitischen Instrumente dieser Delegationen sind Verträge zwischen österreichischen Unternehmen und ausländischen Firmen oder dem Gastland direkt, aber auch der Abschluss der vorher erwähnten bilateralen Vereinbarungen im Bereich Finanz-, Steuer- oder Wissenschaftspolitik sowie die Vorort-Organisation von Wirtschaftsforen. "Gerade im Bereich der Besuchsdiplomatie schafft er (Anm.: der Bundespräsident) eine Plattform, die für österreichische Unternehmungen sehr nützlich sein können, um internationale Aufträge zu akquirieren. Dies gilt insbesondere für Dienstleistungen, bei denen Österreich besonders innovativ ist (Umwelttechnologie, Kraftwerksbau, Infrastrukturmaßnahmen)." (Schuh, 2005: 134)

4.2. Koordinierung für die Gemeinsame Europäische Handelspolitik

Die österreichische Position in sämtlichen Fragen der EU-Handelspolitik wird in einem interministeriell besetzten Gremium unter Leitung des BMWA erstellt. Vor den wöchentlichen Sitzungen des Artikel 133 Ausschusses, in dessen Formationen Mitglieder und Stellvertreter, findet in Österreich in der Regel jeden Donnerstag Vormittag eine Koordinierungsbesprechung statt, an der sämtliche berührte Ministerien sowie die Sozialpartner teilnehmen können. Das BMEIA, das Bundeskanzleramt (BKA), das Bundesministerium für Finanzen (BMF) und das Lebensministerium entsenden regelmäßig eine Vertreterin. Darüber hinaus sind von Fall zu Fall das Bundesministerium für Justiz, das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und das Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend anwesend. Von Seiten der Sozialpartner sind die WKÖ, die Industriellenvereinigung (IV), der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB), die Arbeiterkammer Österreich (AK) und die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs (LWK) vertreten. Die inner-österreichischen Koordinierungen für die Unterausschüsse Textilien, Stahl und Dienstleistungen des Artikel 133 Komitees finden analog zu deren Tagungsfrequenz auf EU-Ebene

ungefähr ein bis zwei Mal monatlich statt. Bei Dienstleistungen sind zusätzlich die verschiedenen Fachverbände der WKÖ aus den einzelnen Dienstleistungsbranchen anwesend. Die tendenziell technischen Beratungen der Unterausschüsse KFZ und gegenseitige Anerkennung werden nicht vom BMWA koordiniert. Schließlich werden noch die beiden Ratsarbeitsgruppen Handelsfragen und allgemeines Präferenzsystem (Gewährung autonomer Präferenzen für Entwicklungsländer) auf die gleiche Weise in die inner-österreichischen Koordinierungen einbezogen, allerdings nur bei wichtigen Ereignissen.

Der gesamte Teilnehmerkreis erhält die Tagesordnung und alle relevanten Dokumente der Kommission, die in Vorbereitung der Sitzungen des Artikel 133 Ausschusses und all seiner Unterformationen erstellt werden. In der Praxis erhält das BMWA vom Ratssekretariat der EU die jeweiligen Dokumente und leitet sie dann per E-Mail an die Ansprechpartner in den verschiedenen Institutionen weiter. In einem nächsten Schritt kann jede Vertreterin ihre Positionen während der Koordinierungssitzung vortragen und das BMWA erstellt nach der Diskussion der Standpunkte eine österreichische Linie, die es in Brüssel beim Ausschuss 133 einbringt. Formal müssen die beteiligten Ministerien, nicht jedoch die Sozialpartner der österreichischen Position zustimmen. In der Praxis finden jedoch keine Abstimmungen statt und es herrscht das Konsensprinzip. Die darauf folgende Phase des EU-Politikprozesses, der AStV beziehungsweise der Rat Allgemeine Angelegenheiten, wird vom BMEIA in enger Zusammenarbeit mit dem BMWA koordiniert, da die Außenministerin Österreich in Handelsfragen vertritt, jedoch die Weisung vom BMWA erstellt wird. Das BMWA wird damit in seiner Koordinierungstätigkeit in dem Bestreben eine ausgewogene österreichische Position zu erarbeiten von zwei weiteren Ministerien, nämlich dem BMEIA, das allgemein für die Koordination der österreichischen Politik in der EU Verantwortung trägt und dem BKA, dessen Aufgabe die Sorge um eine kohärente Regierungspolitik ist, unterstützt.

Darüber hinaus finden in Österreich periodisch Informationsveranstaltungen des BMWA mit NGOs statt, wenn handelspolitische Themen interessant und aktuell sind, beispielsweise im Zuge des Abbruchs der Doha-Verhandlungen, oder als die Dienstleistungsverhandlungen in der Öffentlichkeit kritisch diskutiert wurden. Außerdem veranstaltet das BMWA regelmäßig Treffen in Form von Briefings mit den handelspolitischen Vertretern der einzelnen Parlamentsklubs.

4.2.1. Storylines und Diskurskoalitionen

Die performative Dimension des Policy Prozesses in der österreichischen Handelspolitik durch die einer Konversation im Politikfeld Gestalt verliehen wird, ist anhand des stabilen zeitlichen und örtlichen Ablaufs und der fixen institutionellen Akteursstruktur anschaulich darstellbar. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit als federführendes Ministerium ist für die Vertretung Österreichs auf EU-Ebene verantwortlich und durch die rechtlich vorgegebene ausschließliche Ministerverantwortlichkeit obliegt es den Beamten des BMWA, in welcher Form andere betroffene Ministerien oder sonstige gesellschaftliche Akteure in die Koordinierungen eingebunden werden. In der Praxis besteht jedoch ein dichtes Netz aus Checks und Balances zwischen den Akteuren. Einerseits betreffen die Fragestellungen der Doha-Runde zahlreiche gesellschaftliche Bereiche, in denen Veränderungen

ohne die politische Unterstützung der dortigen Akteure sowie aufgrund von breit gestreuter Expertise nicht umsetzbar sind und andererseits wurde die Handelspolitik in Österreich historisch nach dem Muster der Sozialpartnerschaft organisiert.

Die Sozialpartnerschaft bezeichnet die Bearbeitung politischer Probleme durch die gesamtgesellschaftlich in Verbänden und Kammern mit Pflichtmitgliedschaft organisierte Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, sowie in bestimmten Bereichen die Landwirtschaft. Dieses neokorporatistische Modell der Entscheidungsfindung wird in weiten Teilen der Wirtschafts- und Sozialpolitik angewandt und umfasst eine enge Verbindung mit den Parteien sowie der Regierung. „Diese Besonderheit der Zweiten Republik war das Resultat der Fähigkeit der Eliten der beiden großen Lager, einen zweiten Regelkreis des politischen Prozesses aufzubauen, in dem sie vom Wettbewerbsdruck des politischen Marktes relativ ungestört längerfristig orientierte Entscheidungen treffen konnten.“ (Pelinka/Rosenberger, 2000: 59) Die Sozialpartnerschaft basiert auf vorwiegend freiwilliger, informeller und gesetzlich wenig geregelter Zusammenarbeit. Wie ich auch durch meine Interviews erfahren konnte ist es für Außenstehende schwer einen Einblick in dieses Kooperationsmuster zu bekommen. Wesentliche Eckpfeiler sind langfristige persönliche Beziehungen und daraus entstehendes Vertrauen, die sich durch die Kleinräumigkeit Österreichs bevorzugt entwickeln können.

Neben diesen historisch gewachsenen Praktiken und der breiten Themenpalette, die weitgehend über den Teilnehmerkreis bestimmen und die Akteure konstruieren, verfügen die Mitarbeiterinnen des BMWA über die Gestaltung der Inszenierung und des Drehbuchs. Im Rahmen der Inszenierung bevorzugt das BMWA die wöchentlichen Koordinierungssitzungen am „runden Tisch“, etwa gegenüber von Einzelgesprächen mit den Akteuren und weist interessierten NGOs oder den Vertretern des österreichischen Parlaments einen Platz außerhalb dieses strukturierten Dialogs, gleichermaßen im Publikum, zu. Die Verwendung und Konzipierung von Symbolen geschieht weitgehend unabhängig vom nationalen Politikfeld, da der Großteil des Entscheidungsfindungsprozesses innerhalb eines europäischen und globalen Mehrebenensystems angesiedelt ist. Das BMWA übernimmt und verteilt die Agenda von der Kommission beziehungsweise entstehen die Verhandlungsvorschläge in den Arbeitsgruppen der WTO. Das Drehbuch wiederum, oder genauer Versuche eine Situation, die handelnden Charaktere und Richtlinien für angemessenes Verhalten zu kreieren, wird maßgeblich vom BMWA verfasst. Die einzelnen Standpunkte werden im Verlauf der interministeriellen Arbeitsgruppe geordnet vorgetragen, im Konfliktfall auch über längere Zeiträume hinweg immer wieder die selben Positionen wiederholt und Abstimmungen gegenüber dem Konsensprinzip bevorzugt. Das letzte Element der Dramaturgie eines Policy Prozesses, die Performance, in deren Rahmen durch Interaktion und Artefakte soziale Wirklichkeit konkret geschaffen wird, werde ich im nächsten Kapitel als Teil der Frame Analyse näher behandeln.

Zunächst werde ich mich jedoch der Erläuterung der Storylines zuwenden, die im Laufe meiner Interviews und durch die Analyse der Artefakte Gestalt annahmen. Das diskursive Feld der Handelspolitik in Österreich ist im Fall der Verhandlungen zur Doha-Entwicklungsrunde durch vier verschiedene Storylines gekennzeichnet. Im Zentrum stehen dabei die beiden Storylines vom (1) „Schutz der naturnahen, kleinbäuerlichen Landwirtschaft“ und der (2) „Steigerung von Exportchancen für österreichische Unternehmen“. Erstere beschreibt die Doha-Runde als einen von der Wirtschaftsseite dominierten Prozess in dem der Landwirtschaft zwar eine zentrale Rolle als „Deal

Breaker“ zukommt, aber gleichzeitig das Schicksal der kleinräumig und nachhaltig organisierten österreichischen Landwirtschaft als Verhandlungsmasse gesehen wird. Nur wenn in den Verhandlungen eine Balance zwischen „Geben und Nehmen“ in den Bereichen nicht-landwirtschaftlicher und landwirtschaftlicher Produkte erreicht werden kann, sind die schmerzhaften Verluste in der Landwirtschaft gerechtfertigt. Diese Storyline wird von den Vertreterinnen der LWK und des Lebensministeriums getragen. Auch die zweite Storyline betont, dass die Doha-Runde nicht nur im „Geben“ bestehen kann und dass den Zugeständnissen der EU im Landwirtschaftssektor, die Öffnung der Märkte bei bestimmten Industriegütern von Seiten der Schwellenländer folgen muss. Seiner Wirtschaftsstruktur als kleine, offene Volkswirtschaft und geographischen Lage entsprechend muss Österreich eine weitere Liberalisierung im Dienstleistungssektor, Fortschritte bei den Handelserleichterungen und eine Weiterentwicklung der Regeln, etwa des Anti-Dumping Regelwerkes, oder in der Frage Handel und Umwelt sowie Handel und Sozialstandards forcieren. Vor allem die WKÖ, die IV aber auch das BMF und das BMWA agieren als Träger dieser Storyline.

Diese beiden wirkungsmächtigen Storylines und die sie benutzenden Diskurskoalitionen stehen sich diametral gegenüber, werden aber noch von den beiden weniger bedeutenden Storylines (3) „Schutz der österreichischen ArbeitnehmerInnen und eine gerechte Verteilung der Exportgewinne“ sowie (4) „Ein nachhaltiges und faires Welthandelssystem“ ergänzt. An dieser Stelle wird die Abgrenzung zwischen den Diskurskoalitionen diffuser, da die Gegensätze nuanciert sind und folglich einzelne Punkte von den Akteuren mit mehr oder weniger Nachdruck, oder aus unterschiedlichen Gründen unterstützt werden. Vor allem die beiden Arbeitnehmerorganisationen AK und ÖGB greifen auf die dritte Storyline zurück, in der zum Schutz des österreichischen Arbeitsmarktes die Verankerung der ILO-Kernarbeitsnormen im WTO-Regelwerk und keine weitere Liberalisierung bei öffentlichen Dienstleistungen und Arbeitnehmerfreizügigkeit im Dienstleistungsbereich gefordert wird. Hier steht die arbeitende Österreicherin im Mittelpunkt, die durch die Auslagerung der Produktion in Niedriglohnländer ihren Arbeitsplatz gefährdet sieht, während die Wirtschaftstreibenden profitieren. Sowohl die Stimme der Arbeitnehmer als auch die ihrer Vertreterinnen wird im Politikprozess zu wenig berücksichtigt. Schließlich erzählt die vierte Storyline von der WTO als de facto einziges aber halb fertiges und einseitig auf Handel ausgerichtetes Global Governance System in dem die Anliegen der Entwicklungsländer, des nachhaltigen Wirtschaftens und des Umweltschutzes nicht berücksichtigt werden. Das derzeitige Welthandelssystem dient zur Absicherung der Partikularinteressen transnational agierender Konzerne und führt in den Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und der sozialen Sicherheit zu einem „Race to the Bottom“. Diese Storyline wird hauptsächlich von den Vertreterinnen der NGO aufgenommen, die nur informell oder über Allianzen mit einzelnen Akteuren in den Entscheidungsprozess eingebunden sind. Sie wird aber auch in Teilen und mit unterschiedlichem Engagement von den anderen Akteuren mitgetragen. Der entscheidende Unterschied zwischen den ersten drei Storylines und der vierten besteht in der Abkehr von einer auf die Maximierung des nationalen Eigeninteresses ausgerichteten Sichtweise.

Nachdem ich nun die vier zentralen Storylines und die um sie gruppierten Diskurskoalitionen vorgestellt habe, die auf bestimmte diskursive Kategorien, wie die Bedeutung der exportorientierten Unternehmen für die österreichische Wirtschaft, oder den gesellschaftlichen Wert der kleinbäuerlichen Landwirtschaft zurückgreifen, um Bedeutung zu erzeugen, werde ich im nächsten Abschnitt die

Untersuchung anhand einer Analyse der Frames vertiefen. Meine Ausführungen in Kapitel 2 zusammenfassend sind Frames kognitive Muster mit deren Hilfe wir ungewisse Situationen organisieren und spezifische Merkmale als symptomatisch hervorheben. Diese Deutungsrahmen kreieren ein einfaches Muster, eine intern schlüssige Konstellation aus Fakten, Werten und Handlungsimplicationen, das auch die vernachlässigten Probleme mit einbezieht. Schlussendlich ermöglichen sie den gedanklichen Übergang von diffusen Sorgen zu konkreten Problemlagen. Sowohl im Konzept der deliberativen Policy Analyse als auch in der Frame Analyse spielen Geschichten eine entscheidende Rolle. Gemeinsam ist beiden Ansätzen, dass Geschichten oder Storylines als ein Mittel zur Reduktion von Komplexität dienen, indem sie bestimmte Details hervorheben und dabei helfen Probleme zu konstruieren. Während die deliberative Policy Analyse in ihrer poststrukturalistischen Perspektive auf die zentrale Rolle von Storylines bei der Etablierung einer sozialen und moralischen Ordnung und von Subjektpositionen fokussiert, rückt die Frame Analyse deren Kapazität zur Lösungsfindung ins Zentrum. Geschichten geben den einzelnen Elementen eine kohärente Organisation, beschreiben was in der jeweiligen Situation falsch läuft und bestimmen den Weg für zukünftige Lösungen. Es wird ein normativer Sprung von Fakten zu Wertvorstellungen vollzogen.

4.2.2. Frames

Ich werde mich in meiner Darstellung der Deutungsrahmen der verschiedenen Diskurskoalitionen vor allem auf die Untersuchung der Policy Frames konzentrieren, da die rhetorischen Frames, die einen überzeugenden Gebrauch der Geschichte in der öffentlichen Debatte sowie Loyalität von breiten Teilen der Öffentlichkeit sichern sollen, für das Fallbeispiel von geringer Bedeutung sind. Einerseits ist die mediale Aufmerksamkeit für Themen der Außenhandelspolitik aufgrund der Komplexität der Materie und dem technokratischen Policy Prozess nur sehr schwach ausgeprägt und andererseits werden die „Speaking Points“ auf supranationaler und internationaler Ebene entwickelt und von den österreichischen Akteuren häufig übernommen. In der zweiten Gruppe der Handlungsframes, die die Ausgestaltung von Gesetzen oder institutionelle Abläufe beeinflussen, würde die detaillierte Erforschung der institutionellen Handlungsframes, also der Anschauungen, Wertvorstellungen, Kategorien, Bilder, Argumentationsstile und Routinen, die in den verschiedenen Institutionen vorherrschen, den Rahmen meiner Arbeit sprengen. Außerdem betreffen die Doha-Verhandlungen weitgehend regulative Fragestellungen, die bisher noch nicht beschlossen wurden und die Implementierung beziehungsweise die Umsetzung der Maßnahmen auf der Ebene der ausführenden Beamten kann ich in dieser Arbeit nicht untersuchen. Somit werde ich mein Hauptaugenmerk im Anschluss auf die Policy Frames richten, die von institutionellen Akteuren benutzt werden, um ein Problem im Kontext des Politikfeldes zu konstruieren.

Durch welchen Policy Frame betrachten die Vertreter der Diskurskoalition, die primär die Storyline vom „Schutz der naturnahen, kleinbäuerlichen Landwirtschaft“ benutzen, die Doha-Verhandlungen? Der wichtigste Punkt ist die Herstellung einer Balance zwischen dem industriell-gewerblichen und dem Landwirtschaftsbereich. Die für die Bauern schmerzhaften Konzessionen der EU im Agrarsektor,

sollen durch die Öffnung der Märkte der Schwellenländer im Industriegüter-, aber auch im Dienstleistungsbereich aufgewogen werden. Die Akteure sind sich der geringen volkswirtschaftlichen Bedeutung der Landwirtschaft in Österreich bewusst, jedoch nimmt Landwirtschaft in der WTO eine gewichtige Rolle ein und in der Doha-Entwicklungsrunde wird sie zum „Deal-Breaker“. Die Vertreterinnen der LWK und des Lebensministeriums sehen die Landwirtschaftsinteressen in der Doha-Runde von der Wirtschaft überlagert und die Position der Landwirtschaft durchzubringen fällt nicht leicht, da sie insgesamt als „Trade-Off“ betrachtet wird. Somit wird ein Konflikt zwischen den Interessen der Landwirtschaft und der Wirtschaft auf allen Ebenen der Entscheidungsprozesses konstatiert. Allerdings musste die EU im Laufe der Verhandlungen schon zu einem frühen Zeitpunkt viele ihrer Anliegen, wie zum Beispiel die Singapur-Themen oder Verknüpfungen von Handel mit Umwelt und Sozialstandards, aufgeben. Letztlich wurde es leichter die kritische Position der Landwirtschaft durchzusetzen, da derzeit auch die Hoffnungen auf Marktöffnung im NAMA Bereich passé sind.

Die Positionen dieser Diskurskoalition lassen sich in den folgenden drei Säulen skizzieren. Im Bereich der internen Stützungen ist eine Gleichbehandlung von allen Akteuren mit besonderem Augenmerk auf die USA und die Erhaltung der produktionsunabhängigen Direktzahlungen im Feld der internen Stützungen (Green Box) zentral, während in der Frage des Exportwettbewerbs ein voller Parallelismus zum bereits beschlossenen Abbau der EU bei Exportkrediten gefordert wird. Die Nahrungsmittelhilfe der USA und exportierende Staatshandelsunternehmen bei bestimmten Produkten in Australien, Kanada und Neuseeland sollen beschnitten werden. Im dritten Bereich, dem Marktzugang, wurde verhandelt zu welchem Preis man Ausnahmen von Zollsenkungen bekommen kann, um den Schutz sensibler Produkte, wie Milch, Rindfleisch oder Zucker zu gewährleisten. Zusätzlich sind hier Fragen der Tiergesundheit, Artenvielfalt, usw., so genannte Non Trade Concerns, betroffen. Die Akteure sehen es nicht als ihr Ziel Handelsbarrieren aufzubauen, aber die Anerkennung des höheren Produktionsniveaus der europäischen Landwirtschaft muss gewährleistet sein.

Die schwierige und zweitrangige Position der Landwirtschaft setzt sich auch innerhalb Österreichs fort, da durch die Zuständigkeit des BMWA das Gewicht bei den Verhandlungen stark auf der WKÖ liegt, wobei das BMEIA als ausgleichendes Element fungiert. Insgesamt besteht jedoch eine ordentliche Zusammenarbeit mit dem BMWA. Die Kommunikation funktioniert in Österreich gut, Entscheidungen fallen jedoch oft schwer. Auf nationaler Ebene versuchen die LWK und das Lebensministerium ihre Anliegen über die Koordinationssitzungen und bei der Frage der Weisung des BMEIA für den Rat Allgemeine Angelegenheiten einzubringen. Es besteht eine enge und transparente Zusammenarbeit zwischen dem Lebensministerium und der LWK, die ähnlich jener zwischen BMWA und WKÖ funktioniert und von der beide Seiten profitieren. Die Handelspolitik in Österreich wird als ein sehr kleiner Bereich betrachtet, in dem sich durch stabile Beziehungen Vertrauen, Kollegialität und Stabilität entwickeln konnten. Langjährige Mitarbeit und ein breiter Erfahrungsschatz sind wichtige Komponenten. Auch die Einbindung der Sozialpartner in den österreichischen Koordinierungsprozess wird sehr positiv beurteilt, da so neue Themen und Sichtweisen auf den Verhandlungstisch gelangen sowie eine Plattform für Informationsaustausch und somit eine einzigartige Möglichkeit, um sich Gehör zu verschaffen, besteht. Die Positionen der Interessensvertreter sind in den meisten Punkten konträr. Die einzige Kooperationsmöglichkeit bestünde in der Frage der sozialen Mindestnormen.

Außerdem erweist sich die Einbindung der LWK in die europäische Interessensvertretung COPA-COGECA⁷ in Bezug auf Informationsgewinnung und Einfluss auf EU-Ebene als äußerst hilfreich, auch wenn weite Teile der Kommission den Agrarinteressen skeptisch gegenüber stehen. Ein zusätzliches Instrument der Interessensdurchsetzung besteht darin, dass der Landwirtschaftsministerrat auf EU-Ebene Handelsthemen als so genannten „B-Punkt“ behandeln kann. Hier wurden Allianzen mit anderen Mitgliedsländern der EU geschlossen, die in Österreich auf Ärger stoßen. Auf EU-Ebene nimmt Österreich damit gemeinsam mit Finnland und Deutschland eine Sonderposition ein, da es sowohl in der freihandelsorientierten Gruppe der „Like-Minded Countries“ oder „Northern Liberals“, als auch im defensiven „Club-Med“ vertreten ist. Ein Vorteil dieser Situation ist der Zugang zu Informationen von beiden Seiten und damit eine Tendenz zu Interessenausgleich, jedoch ist Österreich auch in keiner der beiden Gruppen richtig dabei. Dadurch bleibt die Position Österreichs für andere Staaten oft unklar, was die Bildung von Allianzen erschwert. Die Positionen im Rat, nicht nur von Österreich, sind oft schwammig formuliert, sodass der Kommission ein großer Interpretations- und Handlungsspielraum eröffnet wird.

Die Träger der zweiten großen Storyline, der „Steigerung von Exportchancen für österreichische Unternehmen“, deren Position diametral gegenüber derjenigen der Landwirtschaft angesiedelt ist, betrachten die Doha-Verhandlungen als Entwicklungsrunde, die allerdings nicht nur im „Geben“ bestehen kann. Vor allem die Schwellenländer sind nicht bereit bindende Zugeständnisse im industriell-gewerblichen Bereich zu machen. Die EU hat mit ihrer Agrarreform im Jahr 2003 schon Vorleistungen erbracht und dafür im Gegenzug im NAMA-Bereich zu wenig bekommen, wodurch ein Problem der politischen Akzeptanz der Ergebnisse erzeugt wurde. Das übergeordnete Ziel ist ein vermehrtes Engagement von österreichischen Unternehmen im Export, oder eine Verbesserung der Terms of Trade und somit eine gefestigte österreichische Position in der internationalen Arbeitsteilung. Folglich erscheint es in Bezug auf die Doha-Runde zentral, den Marktzugang in den Schwellenländern zu erleichtern. Das beinhaltet als primäre Maßnahme die Absenkung der Spitzenzölle im NAMA-Bereich und allgemein die Senkung der gebundenen Zölle in Richtung der angewandten Zölle oder darunter, um auch tatsächliche Fortschritte zu erzielen. Daneben erscheint es für österreichische Unternehmen wichtig im Dienstleistungssektor ein substantielles Abkommen mit mehr Marktzugang, besonders bei Umweltgütern und Umweltdienstleistungen, zu erhalten. Im Bereich der Regeln wird ein transparenteres Anti-Dumping Regelwerk nach dem Vorbild der EU gefordert. Außerdem befürworten die Akteure eine bessere Kodifizierung von intellektuellen Eigentumsrechten und Ursprungsregeln sowie den Abbau von bürokratischen Verfahren im Zuge des Imports und Transits, die so genannten Handelserleichterungen und die Einbindung der multilateralen Umweltabkommen in die WTO. Das Ziel einer umfassenden Handelsrunde wird unterstützt und der Verlust der so genannten Handel+ Themen, wie Wettbewerb und Investitionen sowie Umwelt und Sozialstandards im Laufe der Verhandlungen bedauert. Es herrscht Konsens darüber, dass die WTO eine Handelsorganisation ist und daher nur mäßig geeignet ist, um an einer Lösung

⁷ COPA (Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen, COGECA (Allgemeiner Verband der landwirtschaftlichen Genossenschaften).

entwicklungspolitischer Problemstellungen zu arbeiten, da alle Verhandlungsteilnehmer daran interessiert sind ihre Vorteile zu maximieren.

Auch im Policy Frame dieser Diskurskoalition wird die breite Einbindung der Sozialpartner in den Entscheidungsprozess als eine gute Tradition betrachtet, da einerseits die Ministerien Rückmeldungen über die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Handelsvereinbarungen erhalten und andererseits die Akzeptanz der Ergebnisse besser ist, weil Informationen geteilt werden und alle Akteure sehen wie sich der Verhandlungsprozess entwickelt und was Österreich einbringt. Die inner-österreichischen Koordinierungen verlaufen wenig kontrovers, die Kommunikation funktioniert reibungslos und es gibt stabile informelle Beziehungen. Die Sozialpartner nehmen im Entscheidungsprozess eine gleichwertige Rolle ein, wodurch der Inhalt aber auch manchmal leidet. Den Kern bildet eine enge Partnerschaft zwischen dem BMWA und der WKÖ. Es bestehen aber generell gute Netzwerke und Informationsaustausch zwischen der WKÖ, der IV, dem BMWA und dem BMF. Aus dem Blickwinkel des BMWA achten die Interessensvertreter logischerweise auf ihre Klientel und das BMWA selbst auf die Konstruktion tragfähiger Kompromisse. Eine vollständige Wunscherfüllung ist für keinen der Akteure in dieser komplexen Verhandlungskonstellation möglich. Probleme ergeben sich dadurch, dass eine Gruppe der Meinung ist größerer Wettbewerb bringt Vorteile und eine andere will in erster Linie die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft unter gegebenen Bedingungen erhalten. Insgesamt fällt die Beurteilung der Folgen und der Ausgewogenheit von Handelsabkommen aufgrund der vielfältigen Einflussfaktoren schwer, da zum Beispiel die Öffnung von Märkten keineswegs einen Exporterfolg garantiert. In Österreich werden grundsätzlich die Positionen von allen beteiligten Akteuren mitgetragen. Eine Ausnahme davon bildet in einigen Fällen die Landwirtschaft. Die LWK kritisiert regelmäßig die Vorgangsweise der Kommission und der Landwirtschaftsministerrat verabschiedet immer wieder konträre Positionen zum Rat Allgemeine Angelegenheiten. Eine weitere grundsätzlich divergierende Position besteht zwischen WKÖ und ÖGB, da der Gewerkschaftsbund vorschlägt Sozialklauseln mittels des Anti-Dumping Instrumentariums der EU durchzusetzen. Die Kompromisslösung sieht nun vor die Sensibilität bei den Handelspartnern durch entsprechende Foren in bilateralen Abkommen zu erhöhen und so schrittweise deren Ablehnungshaltung abzubauen. Da die sozialen Mindestnormen in der WTO nicht unterzubringen sind, wird deren Behandlung auf bilateraler Ebene von allen Seiten zugestimmt.

In der Perspektive dieser Diskurskoalition sind die NGOs ebenso gut in den Entscheidungsprozess eingebunden, da sie im Rahmen der Informationsveranstaltungen über den Stand der Verhandlungen sowie den Beitrag und die Motive Österreichs informiert werden. Zudem kann eine NGO-Vertreterin als Mitglied der österreichischen Delegation zu den WTO-Ministerkonferenzen mitfahren, beziehungsweise können sie sich über die Sozialpartner und die internationalen NGO-Verbände in den Policy Prozess einbringen. Der inhaltliche Input und die Qualität der Positionspapiere von NGOs werden jedoch kritisch beurteilt.

Aus dem Kreis der Ministerien unterstützt das BMF begründet durch die exportabhängige Wirtschaft am offensivsten eine liberale Haltung Österreichs in der Handelspolitik. Aus diesem Blickwinkel setzen sich leider oft Partikularinteressen, etwa im Bereich der Landwirtschaft aber auch in einzelnen Industriesektoren durch und dass der österreichische Vertreter in den EU-Gremien keine Partikularinteressen vertritt, ist oft Wunschdenken. Grundsätzlich ist die österreichische Grundposition,

dem Wunsch des BMF entsprechend, jedoch liberal und offen. Das BMF sieht seine Interessen gut vertreten und kann von Fall zu Fall seine Positionen mit mehr oder weniger Nachdruck einfordern, also zum Beispiel Stellungnahmen Österreichs zur Kenntnis fordern. Zusätzlich ist das BMF bei WTO-Ministerkonferenzen auf Delegationsebene anwesend. Von Seiten der WKÖ ist es in Bezug auf eine effektive Interessensdurchsetzung bedeutend die richtigen Personen innerhalb der vielschichtigen Struktur der WKÖ zu kennen, da die Kommission gerne mit Zeitdruck spielt und somit informelle Kontakte sehr wichtig sind. Auf europäischer Ebene sind die Mitgliedschaften der Firmen, Sparten, usw. in den hunderten Dachverbänden enorm wichtig, um schon in der Phase des Agenda Setting Zugang zum Politikprozess zu bekommen.

Auf EU-Ebene ist das bereits angesprochene Zeitproblem zentral, da die Kommission die Tagungsordnungen und sonstigen Dokumente häufig sehr spät versendet. Diese Dynamik wird durch die umfangreiche Themenpalette und horizontale Fragestellungen wie Klimawandel, verstärkt, da der Koordinationsaufwand innerhalb Österreichs hierdurch enorm zugenommen hat. Die Akteure verdeutlichen die Vielschichtigkeit des Policy Prozesses, in dem 152 WTO-Mitglieder einen Konsens finden müssen und daneben die 27 EU-Mitgliedsstaaten gemeinsam mit der Kommission, die als separater Spieler mit ihrem internen Wettbewerb zwischen den GD agiert, eine gemeinsame Linie finden müssen. Man ist auch auf dieser Ebene auf die Expertise der Sozialpartner und deren Netzwerke angewiesen. Österreich zeigt im Konzert der 27 EU-Mitgliedsstaaten ein tendenziell rezentes Verhalten, vertritt keine eindimensionalen Extrempositionen und verfolgt Allianzen mit Ländern mit ähnlicher Exportstruktur. Allerdings sind diese Allianzen themenspezifisch und fließend. Österreich ist sowohl in der Gruppe der „Like Minded Countries“ als auch im Landwirtschaftsbereich gut in Koalitionen aufgestellt und war immer ein Vorreiter in den Bereichen Handel und Soziales sowie Handel und Umwelt. Als Konsequenz daraus geriet Österreich schon fast in eine Außenseiterposition innerhalb der EU und „ging den anderen auf die Nerven“. Alleingänge sind in der EU in der Regel nicht sehr erfolgreich und eine starke, durchgängige und glaubwürdig argumentierte Position ist enorm wichtig, um die eigenen Anliegen durchzusetzen. Weiters kann Österreich auch mit anderen Mitgliedsstaaten mitgehen, da die Wirtschaftsstrukturen etwa mit Deutschland vergleichbar sind.

Im Policy Frame der Diskurskoalition rund um die Storyline vom „Schutz der österreichischen ArbeitnehmerInnen und einer gerechten Verteilung der Exportgewinne“ spielt in Bezug auf die Doha-Verhandlungen die Durchsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen die Hauptrolle. Dadurch soll der österreichische Arbeitsmarkt vor Auslagerungen und dem Wettbewerb mit Niedriglohnländern besser geschützt werden, indem es den Arbeitern in den Entwicklungsländern ermöglicht werden soll sich gewerkschaftlich zu organisieren und Kollektivverträge abzuschließen. Es ist durchaus vorstellbar diese Maßnahmen mittels Handelssanktion abzusichern. Zusätzlich wollen beide maßgeblichen Akteure, die AK und der ÖGB, dass „unsere österreichischen Arbeitnehmer“ vor Konkurrenz in Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit im Bereich des GATS geschützt werden und dass öffentliche Dienstleistungen nicht für die Liberalisierung geöffnet werden. Die gerechte Verteilung der Exportgewinne zwischen den Unternehmen und den Arbeitnehmerinnen steht an vorderster Stelle. Vergleichbar mit den beiden zuvor genannten Diskurskoalitionen wird in diesem Policy Frame das Politikfeld vornehmlich aus einer österreichischen Perspektive betrachtet, auch wenn der Kampf für

globale Arbeitnehmerrechte als Mittel zur Absicherung der eigenen Positionierung im Feld benutzt wird.

Im Rahmen der inner-österreichischen Koordinierungen wird die Position zwischen der AK und dem ÖGB in enger Zusammenarbeit abgestimmt. Während sich die Arbeiterkammer als gut involvierter Akteur im österreichischen Policy Prozess fühlt, obwohl ihr Hauptanliegen zu wenig offensiv vertreten wird, sieht sich der Gewerkschaftsbund als Vertreter seiner Klientel in einem intransparenten und technokratischen politischen Prozess, in dem seine Meinung sowohl auf nationaler als auch auf supranationaler Ebene meist nicht berücksichtigt wird. Die Sozialpartnerschaft fungiert insgesamt als Quelle von Informationen, jedoch wurde das Standing der Arbeitnehmer durch die Abschaffung des Arbeitsministeriums im Jahr 2000 auf tragische Weise geschwächt. Die Akteure dieser Diskurskoalition betrachten ihre Linie im Industriegüterbereich im Unterschied zur WKÖ als grundsätzlich liberalisierungsskeptisch, weil die Marktöffnung den Entwicklungsländern wenige Vorteile bringt. Sie erfahren umgekehrt von der Arbeitgeberseite in der Frage verpflichtender Kernarbeitsnormen nur geringe Unterstützung. Wirklich kontrovers ist nur das Verhältnis zu den Positionen der LWK, da die Sonderstellung der Landwirtschaft in Europa nicht akzeptabel ist. Die LWK wiederum unterstützt die verpflichtende Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen, jedoch aus anderen Gründen. Hier ist eine Kontroverse unter den Akteuren zu erkennen, da der ÖGB zu einer besseren Durchsetzung seiner Anliegen gerne mit allen Sozialpartnern zusammenarbeiten würde, was jedoch leider aufgrund der Gegensätze zwischen AK und LWK gescheitert ist. Als letztes Mittel bleibt somit nur die öffentliche Mobilisierung, die jedoch schwer umsetzbar ist, da handelspolitische Themen kaum transportierbar sind.

Damit komme ich nun zur Darstellung des Policy Frames der vierten Diskurskoalition, bestehend aus den NGOs, die sich über die Storyline „eines nachhaltigen und fairen Welthandelssystems“ im diskursiven Wettkampf behaupten. Die WTO dient in dieser Sichtweise als Mechanismus zur Absicherung von Partikularinteressen, der Investitionen für Konzerne sichert und im Bereich Entwicklung und soziale Absicherung zu einem „Race to the Bottom“ führt. Durch das in der WTO etablierte Streitbeilegungsverfahren stellt diese das einzige de facto durchsetzungsfähige Global Governance System dar. Die Akteure sprechen sich nicht grundsätzlich dagegen aus, aber in seiner derzeitigen halbfertigen und einseitig auf Handel ausgerichteten Form ist dieses System untragbar. So werden ökologische Anliegen und das damit in Zusammenhang stehende Vorsorgeprinzip, die in multilateralen Umweltabkommen gesichert sind, nicht anerkannt und damit ausgehebelt. Im Zentrum steht die Umsetzung der Anliegen von Entwicklungsländern. Dies beinhaltet die Abschaffung von internen Stützungen und Exportsubventionen im Landwirtschaftsbereich und den Schutz junger Industrien. Die verschiedenen Ausgangspositionen der Staaten müssen berücksichtigt werden. Allerdings ist nicht gesichert, dass die Abschaffung von Subventionen im Agrarsektor den gewünschten Erfolg bringen wird, da die Entwicklungsländer durch die Strukturanpassungsprogramme und bisher erfolgte Liberalisierungsschritte schon in eine Exportabhängigkeit getrieben wurden. Im Kern geht es um den Kampf zwischen einem agroindustriellen und einem kleinbäuerlichen Modell der Landwirtschaft.

Die Informationstreffen des BMWA werden als oberflächlich und frustrierend gesehen und die Teilnahme an den WTO-Delegationen bei der Ministerkonferenz ist als ein „Feigenblatt“ oder als „Show“ zu betrachten, wobei sich die Situation seit der Ablöse der Regierungskoalition zwischen der Österreichischen Volkspartei und der Freiheitlichen Partei Österreichs beziehungsweise dem Bündnis Zukunft Österreich verbessert hat. Die wahre Positionsausarbeitung findet ohne die NGOs statt. Die NGOs wollen von den anderen österreichischen Akteuren nicht immer nur als „Bittsteller“ gesehen werden und fordern die Öffnung des „stillen Kämmerleins“ zwischen Beamten und Sozialpartnern. Die Handelspolitik betrifft viele Lebensbereiche, aber die Betroffenen sind an deren Ausgestaltung kaum beteiligt. Da in Österreich ein strukturierter Austausch nur mit den Sozialpartnern besteht, bleibt den NGOs nur die Mobilisierung öffentlichen Drucks mittels Kampagnen. An dieser Stelle zeigen sich jedoch Differenzen im Policy Frame, da einige Gruppen trotz dieser Kritikpunkte, aber aufgrund ihrer internationalen Vernetzung, der österreichischen politischen Kultur des „miteinander Redens“ und auch durch ihre persönlichen Kontakte einen sehr guten Informationsstand über den Fortgang der Verhandlungen haben. Es besteht eine Interessenskonvergenz mit der AK und dem ÖGB, wobei die Zusammenarbeit unter den NGOs deutlich intensiver ist, als mit den Arbeitnehmerinnenvertretern. Die Akteure haben in einem fruchtbaren Prozess in Bezug auf die Doha-Entwicklungsrunde gemeinsame Forderungen ausgearbeitet und die entwicklungspolitisch engagierten NGOs verabschiedeten im Jahr 2005 vor der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong ein gemeinsames Positionspapier mit der LWK als strategischen Zug. Dieser Schulterschluss wurde nicht von allen unterstützt, da die Landwirtschaftsvertreter den Kampf gegen ökologische und soziale Probleme aus ihrem protektionistischen Eigeninteresse unterstützen. Insgesamt wird jedoch die Bedeutung von guten stabilen Beziehungen oder „guter Drähte“ zu den Sozialpartnern aber auch den Ministerien betont, um Informationen zu bekommen und die eigenen Interessen in den Policy Prozess einzubringen. Die Aufgaben der NGOs liegen vor allem in der Öffentlichkeitsarbeit und im historischen Verdienst bei der Kooperation mit Entwicklungsländern. Wünsche bestehen darin eine bessere Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen Gruppen und der AK aufzubauen und das Monitoring der Verhandlungen auf EU-Ebene zu forcieren, um die Regierungen besser zu Verantwortung ziehen zu können. Auf EU-Ebene wird das Vorgehen der österreichischen Ministerien und die doppelte Mitgliedschaft in der Gruppe der „Like Minded Countries“ und in der Gruppe der „G14+“ als nicht kohärent betrachtet. Österreich erwächst daraus ein Glaubwürdigkeitsproblem.

4.2.3. Generative Metaphern und Metakulturelle Frames

Policy Frames basieren auf Metakulturellen Frames, breiten kulturell geteilten Anschauungen, oft Gegensatzpaaren, verbunden mit traditionellen polit-ökonomischen Perspektiven, die ihren Ausdruck in Generativen Metaphern finden. Diese verweisen auf gewisse Werte und normative Bilder, die tief in einer Kultur verankert sind. Generative Metaphern bestimmen die grundlegende Richtung für Maßnahmen im Prozess des Hervorhebens und Erklärens von gewissen Ereignissen, indem sie vertraute Ideen in unbekannte Situationen übertragen. Schließlich wird sowohl das Bekannte als auch das Unbekannte auf eine neue Weise gesehen und es entsteht ein Gefühl der Offensichtlichkeit über

das Problematische an einer Situation und wie es gelöst werden soll. Metaphern üben also eine grundlegende Funktion im Prozess der Bedeutungszuschreibung aus und sind somit weit mehr als Beiwerk oder Zierde, als das sie im Mainstream der Policy Forschung betrachtet wurden. Das grundsätzliche Gegensatzpaar im Politikfeld der österreichischen Außenhandelspolitik ist jenes zwischen den Emblemen Freihandel und (Neo-)Merkantilismus. Die vom Ökonomen David Ricardo begründete Theorie der komparativen Kostenvorteile, die aus zwischenstaatlichem Handel entstehen, beziehungsweise die grundsätzlich positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen von freiem Handel, auch als friedensstiftende Kraft, üben eine diskursive Hegemonie aus und werden von allen Akteuren akzeptiert. Das Freihandelsparadigma steht dabei im ständigen Widerspruch mit der Realität, in der alle Mitglieder der WTO versuchen nach merkantilistischem Vorbild sensible Sektoren mit unterschiedlichsten Mitteln vom internationalen Wettbewerb abzuschirmen oder ihre exportierenden Sektoren zu unterstützen. Kurz, es wird ein politischer Gestaltungsspielraum offen gelassen. Als Paradebeispiel dieser auf das Eigeninteresse abzielenden Machtpolitik wird im handelspolitischen Diskurs auf den Agrarsektor der Industriestaaten verwiesen.

In diesem weite gesellschaftliche Bereiche betreffenden Verhandlungsprozess existieren unweigerlich eine große Anzahl Metakultureller Frames, die das diskursive Feld bevölkern und von den Akteuren als grundlegende Orientierung, aber auch als Mittel zur Positionierung Anderer herangezogen werden. Die in meinen Augen bedeutendsten werde ich nun erläutern. Der Gegensatz zwischen fairem Handel sowie der Hilfe beim Aufbau einer modernen Marktwirtschaft für Entwicklungsländer gegenüber der einseitigen Förderung der heimischen Wirtschaft zur Eroberung neuer Märkte ist ein weiterer prominent vertretener Frame, der mit dem ersten verwandt ist und vor allem durch die entwicklungspolitischen Diskurse geprägt wurde. Aber auch der Dualismus zwischen nachhaltigem Wirtschaften, oder dem Schutz der Umwelt und auf der anderen Seite die kurzfristige Ausbeutung natürlicher Ressourcen nimmt im österreichischen Diskurs eine zentrale Rolle ein. Daneben wird immer wieder die gerechte Verteilung der Unternehmensgewinne aus dem Export, einer Ausbeutung der Arbeitnehmer gegenüber gestellt. Dieser Deutungsrahmen ist einerseits in der historischen Erfahrung der Kämpfe um soziale Gerechtigkeit in Österreich verwurzelt, die wesentlich zu Wohlstand und wirtschaftlicher Entwicklung beigetragen haben und andererseits konnte die Volkswirtschaft seit der Ostöffnung und dem EU-Beitritt Österreichs enorm vom Export profitieren, was aber nur teilweise in der Lohnentwicklung Niederschlag fand. Außerdem wird in dieser Perspektive auf den Standortwettbewerb verursacht durch die Globalisierung und die Arbeitsbedingungen in den Entwicklungs- und Schwellenländern Bezug genommen. Schließlich wird von verschiedenen Akteuren die Erhaltung einer typisch österreichischen kleinbäuerlichen und nachhaltigen Landwirtschaft mit dem Gegenpol einer nicht wünschenswerten Dominanz der Agroindustrie kontrastiert. Hinter all diesen grundsätzlichen Deutungsrahmen steht auf globaler Ebene die politische Frage, ob die Doha-Runde eine reine Entwicklungsrunde sein soll, oder ob sie auch den Industrieländern etwas bringen muss. „Daran scheiden sich die Geister“, um es in den Worten einer/s meiner InterviewpartnerInnen auszudrücken.

Ich werde nun im Anschluss näher auf die von den Akteuren und Diskurskoalitionen benutzten Metaphern eingehen. Die Diskurskoalition rund um die Storyline der „Steigerung von Exportchancen

für österreichische Unternehmen“ benutzt das Bild vom erfolgreichen Exportland Österreich und dessen industriellem Gemüsegarten. Der bunte und verschiedenartige, sprich diversifizierte, heimische industriell-gewerbliche Sektor versorgt das Land und seine Bewohnerinnen mit Nährstoffen. Damit wird anschaulich auf die lebenswichtige Bedeutung des Exports für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt hingewiesen und das Bild eines weltoffenen, sozial und ökologisch verantwortungsvoll agierenden, technologiestarken sowie innovativen Unternehmens transportiert. Daraus folgt die bestmöglichen politischen Rahmenbedingungen für eine positive Rolle der Außenwirtschaft auch in Zukunft zu gewährleisten. Die LWK und das Lebensministerium als Vertreter der zweiten großen Diskurskoalition verweisen auf die Metapher der traditionellen kleinbäuerlichen Landwirtschaft, hart arbeitender Landwirte, die oft auch in extremer alpiner Randlage, ökologische Lebensmittel produzieren und gleichzeitig für den Erhalt der österreichischen Naturlandschaft sorgen. Diese Bauern sind durch die mögliche Abschaffung der EU-Förderungen in ihrer Existenz gefährdet. Mit diesem Bild wird auf den Konsens innerhalb Österreichs verwiesen, den Agrarsektor mit Sozialleistungen zu stützen, um die Entstehung einer breiten Agroindustrie und Landflucht zu verhindern. Die dritte Diskurskoalition rund um die Storyline vom „Schutz der österreichischen ArbeitnehmerInnen und einer gerechten Verteilung der Exportgewinne“ benutzt mehrere miteinander verbundene Metaphern. Erstens asiatische ArbeiterInnen, die für Niedriglöhne unter menschenunwürdigen Bedingungen arbeiten und gleichzeitig den österreichischen Arbeitsmarkt zerstören. Zweitens die Vorstellung vom privatisierten österreichischen Wasser, das als abschreckendes Beispiel im Bereich der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen dient. In Österreich ist der Stolz auf die gute Qualität und umfassend garantierte Versorgung mit Wasser sehr ausgeprägt und eine mögliche Privatisierung an anonyme Konzerne wird mit großer Mehrheit abgelehnt. Als dritte Generative Metapher wird das positive Vorbild der skandinavischen Wohlfahrtsstaaten herangezogen, denen es gelingt ein hohes Lohnniveau und gute staatliche Dienstleistungen mit anhaltendem Exporterfolg zu verbinden. Verteilungsgerechtigkeit als Grundvoraussetzung für Entwicklung ist in dieser Sichtweise als Ergebnis von Kämpfen zu betrachten. In dieser Hinsicht wird die Doha-Runde als „Augenauswischerei“ betrachtet. Auch diese Metapher ist vor allem aufgrund der historischen Vorbildwirkung des schwedischen Sozialstaats und dem guten Abschneiden skandinavischer Staaten in diversen internationalen Rankings in weiten Teilen der Bevölkerung präsent. Auch die NGOs als letzte Gruppe schöpfen aus einem breiten Repertoire an Metaphern. Hier ist besonders das Bild der rücksichtslos auf ihr eigenes Profitstreben ausgerichteten multinationalen Konzerne präsent. Sie erhalten Unterstützung durch verschwiegene europäischen Regierungen, die in demokratisch kaum kontrollierten Foren im Interesse der Konzerne handeln. Im Umweltbereich wurde außerdem auf das in Österreich sensible Bild der Gentechnik verwiesen. Vor allem gentechnisch veränderte Lebensmittel werden sehr kritisch gesehen, wobei die WTO-Regeln das legitime Vorsorgeprinzip der österreichischen Bevölkerung missachten.

4.2.4. Performance

Im Anschluss an meine Ausführungen zu Beginn dieses Kapitels werde ich die Betrachtung des Policy Making als Aufführung wieder aufnehmen und die Performance der unterschiedlichen Akteure und Diskurskoalitionen näher beschreiben. Die Koordinierung der GHP in Österreich erfolgt auf eine formalisierte und routinierte Weise in wöchentlichen Treffen mit einem stabilen Teilnehmerkreis. Langfristige persönliche Beziehungen und Vertrauen sind wesentliche Elemente, die eine konsensorientierte Kultur mit wenigen offenen Konflikten geprägt haben. Die Präsentation der Statements erfolgt in einer ritualisierten Vorgangsweise, in der konfliktträchtige Positionen immer wieder vorgebracht werden. Wird keine Einigung auf Expertenebene erzielt, dann wird das Thema an die politische Ebene weitergereicht.

Die Vertreter der Landwirtschaft versuchen ihre defensive Position abzusichern, indem sie die beiden Diskurse bezüglich der Einbindung sozialer Mindestnormen und der entwicklungspolitischen Dimension der Doha-Runde unterstützen. Der Zweck dieses diskursiven Schachzugs ist die Positionierung der um diese Diskurse gruppierten Koalitionen innerhalb Österreichs zu stärken. Allerdings geschieht dies in der Annahme, dass die Entwicklungs- und Schwellenländer die Themen Handel und Soziales sowie Handel und Umwelt als protektionistisches Ansinnen der EU deuten und es folglich zu einer besseren Akzeptanz der landwirtschaftlichen Anliegen kommt, wenn die Verhandlungen ins Stocken geraten. Diese Strategie wird am deutlichsten in der gemeinsamen Stellungnahme der LWK und der entwicklungspolitischen NGOs im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong im Jahr 2005 sichtbar. Die zweite wichtige Schiene ist die Teilnahme an einer eigenen defensiv ausgerichteten Koalition über den Rat der Landwirtschaftsminister in der EU, ohne die Zustimmung des federführend zuständigen BMWA. Den Akteuren ist es damit gelungen ihre Hauptanliegen, die produktionsunabhängigen Direktzahlungen und den Schutz sensibler landwirtschaftlicher Produkte als Black Box im handelspolitischen Feld in Österreich zu etablieren. Sie haben damit eine diskursive Schließung erreicht.

Auch die Diskurskoalition der Wirtschaftsinteressen unterstützt die Forderung nach der Verankerung sozialer Mindestnormen in der WTO, jedoch weniger weitreichend im Vergleich zur Landwirtschaftsseite, da eine verpflichtende oder mit Sanktionen versehene Umsetzung abgelehnt wird. Diese Unterstützung der Diskurskoalition der Arbeitnehmerseite begünstigt im Importwettbewerb stehende Sektoren und Teile der kleinen und mittleren Unternehmen und versucht ein Bündnis gegen die privilegierte Position der subventionierten Landwirtschaft zu schaffen. Zusätzlich wird das Thema Handel und Umwelt vereinnahmt, um die Exportinteressen österreichischer Firmen im Umweltdienstleistungs- und Umweltgüterbereich in den Doha-Verhandlungen zu stärken. Gleichzeitig werden die umweltpolitischen Forderungen der NGO damit stärker positioniert. Als wesentliches Element zur Durchsetzung ihrer Interessen dient die Expertise der WKÖ durch ihre aktive Rolle in der AWO und die zahlreichen Mitgliedschaften in internationalen Unternehmensverbänden sowie analog der IV, vor allem durch ihre Mitgliedschaft bei Business Europe. Durch die enge Zusammenarbeit mit dem BMWA und BMF besteht die Möglichkeit die eigenen Positionen, oder auch spezifische Firmeninteressen als österreichische präsentieren zu lassen. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der

Exportwirtschaft, Österreich als „Exportweltmeister“ und abgeleitet davon die Öffnung von Auslandsmärkten im Industriegüter- und Dienstleistungssektor konnten diskursiv geschlossen werden. Die AK und der ÖGB können ihre Positionen ebenso über das Mittel der Bereitstellung von Expertise für nationale Ministerien in den Politikprozess einbringen, jedoch wird ihr Know-How nicht im selben Umfang nachgefragt, wie jenes der Arbeitgeber. Die internationale Zusammenarbeit und besonders das Lobbying in Brüssel bei der Europäischen Kommission erwiesen sich als erfolgreich. So wird beispielsweise die erstmalige Integration eines Nachhaltigkeitskapitels und damit von Foren für soziale Themen, in bilaterale Handelsabkommen der EU weniger auf das Engagement des BMWA im Rat als auf das Lobbying in der GD zurückgeführt. Auf einer diskursiven Ebene werden die Storylines der NGOs unterstützt und auch die aktive Beteiligung an öffentlichen Kampagnen dient als Maßnahme zur Stärkung der eigenen Positionierung. Durch die Abschaffung des Sozialministeriums agieren die Arbeitnehmervertreter in den Koordinierungssitzungen als „Stand Alone“. Ihr Frame erfährt zwar Unterstützung von allen Akteuren jedoch nicht in der gewünschten offensiven Form, die dazu führen würde, dass Österreich eine Vorreiterrolle beim Kampf um die Einbettung sozialer Mindestnormen in das WTO-Regelwerk einnimmt.

Die Storyline „Ein nachhaltiges und faires Welthandelssystem“ und die darum gruppierten NGOs sind nicht im offiziellen inner-österreichischen Koordinierungsprozess vertreten und auch wenn ihre Anliegen wie beschrieben von den anderen Akteuren in unterschiedlicher Form aufgenommen werden, so ist ihre Positionierung im diskursiven Wettstreit ungleich schwächer. Auf nationaler Ebene sind daher informelle Kontakte und die Kenntnis von Konfliktlinien im Policy Prozess die wichtigsten Mittel um Einfluss nehmen zu können. Zusätzlich besteht eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen NGOs, die auch zur Ausarbeitung einer gemeinsamen Position geführt hat. Um ihre Positionierung zu stärken ist es für die Diskurskoalition essentiell in internationalen Netzwerken und Kampagnen mitzuwirken, um Informationen zu bekommen, aber auch um ein größeres öffentliches Bewusstsein für die Bedeutung ihrer Anliegen zu schaffen. Gerade auf europäischer und internationaler Ebene ist es den NGOs im letzten Jahrzehnt in den verschiedensten Politikfeldern gelungen sich als einflussreiche neue Akteure zu positionieren.

Die Dynamik der Performance in der österreichischen handelspolitischen Koordinierung wird noch dadurch erweitert, dass das BKA aufgrund seiner nationalen Koordinierungsfunktion und das BMEIA, wegen seiner Zuständigkeit auf AStV beziehungsweise Ratsebene in der EU, als Ziel eine ausgewogene österreichische Position anstreben.

Wie die Analyse des Fallbeispiels gezeigt hat, ist die Position Österreichs im Rahmen der Doha-Entwicklungsrunde nicht eindeutig und muss differenziert betrachtet werden. Während Österreich innerhalb der EU traditionell offensiv in der Frage des Marktzugangs für Dienstleistungen agiert, ist die Position im Bereich der Landwirtschaft defensiv ausgerichtet. In der Argumentation spielen produktionsunabhängige Direktzahlungen, die so genannten Green Box Maßnahmen und Tiergesundheit oder der Erhalt der Artenvielfalt eine zentrale Rolle. Oder im Originallaut eines meiner Interviews: „Die Landwirtschaft „mauert“ mit dem Argument der kleinbäuerlichen Struktur und der Rest der Landwirte, etwa 15-20 Prozent segeln mit.“ Wie die Mitgliedschaft in beiden Allianzen innerhalb der EU, sowohl der Gruppe der „G14+“ als auch der „Like Minded Countries“, veranschaulicht, gibt es

keine einheitliche Haltung der beiden Bereiche Landwirtschaft und Wirtschaft. Die Zusammenarbeit zwischen dem BMWA und dem Lebensministerium funktioniert nicht. Das Lebensministerium sollte im Vorfeld des Landwirtschaftsministerrats innerhalb Österreichs Koordinierungen durchführen, was aber nicht immer funktioniert. Folglich besteht eine Pattsituation in der sich Österreich nicht zwischen einem der beiden Interessen entscheiden kann. Eine Nichtentscheidung im Bezug auf die Bevorzugung einer der beiden Interessen in diesem Setting heißt aber, dass die Landwirtschaftsinteressen hochgehalten werden. Österreich spricht innerhalb der EU also oft nicht mit einer Stimme, was es für die anderen Mitgliedsstaaten schwierig macht die Linie einzuschätzen. Aber auch das BMWA vertritt in manchen Bereichen, wie etwa bei der Frage der Öffnung des Arbeitsmarktes in den freien Berufen, eine defensive Haltung. Die Arbeitnehmer haben gegenüber der Wirtschaft und der Landwirtschaft eine schwächere Position, jedoch bestimmen die Sozialpartner insgesamt die Politik. Die Industrie ist wenig einflussreich, da die größten Unternehmen in ausländischem Besitz stehen und Private Equity Beteiligungen zu einer zusätzlichen Richtungslosigkeit beigetragen haben. In Folge all dieser Faktoren vertrat Österreich die Position in der WTO Sozialstandards zu verankern und ein Regelwerk für transnationale Konzerne zu schaffen. Generell fällt Österreich auf EU-Ebene in der Gemeinsamen Handelspolitik durch rezentes Verhalten auf und verleiht Sozial- und Umweltfragen ein besonderes Gewicht.

Schluss

Wie ich in dieser Arbeit zeigen konnte, erstreckt sich das Politikfeld der österreichischen Außenhandelspolitik nicht nur aufgrund seiner inhaltlichen Dimension weit über den physischen und rechtlichen Herrschaftsbereich des Nationalstaats Österreich hinaus. Gerade am Fallbeispiel der Doha-Verhandlungen wird sehr gut ersichtlich, welche komplexe Konstellationen und vielfältigen Ebenen Regieren im supra- und internationalen Kontext umfasst. Die globale Handelspolitik innerhalb der WTO berührt alle drei wirtschaftlichen Sektoren, zahlreiche Themenfelder und Lebensbereiche in 152 Staaten. Neben den staatlichen Akteuren versuchen Interessensorganisationen, transnationale Konzerne, verschiedene Freihandelszonen, die EU, aber auch NGO und zivilgesellschaftliche Gruppen unter dem Label der Globalisierungsbewegung Einfluss auf den Politikprozess auszuüben. Die Verhandlungen in der Doha-Runde oszillieren zwischen den Polen der Öffnung der Märkte für Agrarprodukte und des Abbaus von Agrarsubventionen in den Industrieländern auf der einen Seite und der Marktöffnung in Entwicklungs- und Schwellenländern im industriell-gewerblichen Bereich sowie im Dienstleistungssektor auf der anderen. Die entscheidende Frage an der die Doha-Verhandlungen bisher gescheitert sind ist, ob es sich hierbei um eine Entwicklungsrunde mit mehr oder weniger einseitigen Zugeständnissen der Industrieländer handelt, oder ob im Gegenzug vor allem die Schwellenländer einige wichtige Marktsektoren für den globalen Wettbewerb öffnen sollen. Nicht nur im internationalen Kontext, sondern auch am Beispiel der Gemeinsamen Handelspolitik der Europäischen Union zeigt sich, dass die Entscheidungsfindungsprozesse nur indirekt über mehrere Ebenen der Repräsentation demokratisch legitimiert sind und zusätzlich die mediale Kontrolle äußerst schwach ausgeprägt ist. Die nationalen Parlamente sind in der Frage multilateraler Handelsabkommen erst in der Phase der Ratifizierung eingebunden und verfügen, wie etwa in Österreich, auch nicht über die nötigen Ressourcen oder das Know-How, um sich in das Policy Making substantiell einzubringen. Das Europäische Parlament würde mit dem Vertrag von Lissabon im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens erstmals formell beteiligt werden. Die Europäische Kommission agiert im Handelsbereich als Vertreterin und Verhandlungsführerin für die 27 EU-Mitgliedsstaaten. Sie verhandelt folglich gleichzeitig mit den internationalen Partnern und intern mit den Mitgliedsstaaten. Im Zuge meines Forschungsprozesses hat sich gezeigt, dass die Kommission in der Literatur sowie von den österreichischen Akteuren als eigenständiger Player mit einer separaten vorwiegend handelsliberalen Agenda im Policy Prozess wahrgenommen wird. Die zentrale Achse im Policy Making der GHP verläuft zwischen Kommission und Rat über den Artikel 133 Ausschuss. Die Mitgliedsstaaten verfügen über die Macht den Verhandlungsspielraum der Kommission nach ihrem Belieben zu beschränken oder auszuweiten, jedoch wurde nach jahrelangen Konflikten das Einstimmigkeitsprinzip in den meisten Bereichen zu Gunsten von QME abgeschafft. Interessensorganisationen und Unternehmensverbände halten einen stetigen Kontakt zu den verschiedenen Generaldirektionen der Kommission und versuchen gleichzeitig auf nationaler Ebene ihre Positionen durchzusetzen, was im Zusammenspiel mit der Akzeptanz liberaler ökonomischer Ideen auf Ebene der meisten Regierungen dazu geführt hat, dass die Präferenzen der EU-Handelspolitik in den letzten zwei Jahrzehnten grundsätzlich liberal geworden sind.

Österreich kann im Außenhandelsbereich national autonom einzig Abkommen im Steuer- und Investitionsbereich mit Staaten außerhalb der EU oder Vereinbarungen über die Zusammenarbeit in den Feldern Technologie, Bildung, Wissenschaft und Forschung als Vorbedingungen für erfolgreiche Handelsbeziehungen treffen. Daneben werden von staatsnahen Institutionen Ausfallrisiken für exportierende österreichische Unternehmen und die Finanzierung von Krediten übernommen. Außerdem werden diplomatische Reisen hoher Staatsrepräsentanten als Vehikel für die bilaterale wirtschaftliche Zusammenarbeit genutzt. Die operative Unterstützung der österreichischen Firmen erfolgt durch die Außenwirtschaftsorganisation der WKÖ. Die Bedeutung der Außenwirtschaft für die österreichische Volkswirtschaft hat vor allem seit der Ostöffnung sprunghaft zugenommen. Sowohl im Bereich des Warenexports und Imports, als auch im Dienstleistungshandel sind starke Zuwächse zu verzeichnen und der Saldo ist in der Betrachtung der letzten Jahre meist ausgeglichen oder positiv. Spektakulär verlaufen sind hingegen die Veränderungen beim Stand der aktiven Direktinvestitionen. Die Investitionen österreichischer Unternehmen im Ausland haben sich seit 1990 mehr als verachtfacht und der Saldo ist nahezu ausgeglichen, wobei diese Entwicklung vor allem auf den Dienstleistungssektor und die Vorreiterrolle österreichischer Unternehmen in Mittel- und Osteuropa zurückzuführen ist. Österreich hat sich zu einer wettbewerbsfähigen außenwirtschaftsorientierten Volkswirtschaft mit positiver Leistungsbilanz entwickelt. Die strukturellen Veränderungen hinsichtlich Privatisierung, Deregulierung und Öffnung des Kapitalmarktes im Zuge der Etablierung des Gemeinsamen Marktes der EU, sowie die Chancen der Osterweiterung wurden von den österreichischen Wirtschaftstreibenden in erheblichem Maße genutzt.

Vor diesem Hintergrund findet der außenhandelspolitische Entscheidungsprozess innerhalb Österreichs in Bezug auf die Gemeinsame Europäische Handelspolitik und die WTO-Verhandlungen hauptsächlich in einem vom BMWA geleiteten interministeriellen Koordinationsgremium statt. Bei diesen wöchentlichen Treffen wird die nationale Position für den Artikel 133 Ausschuss abgestimmt. Zum fixen Teilnehmerkreis gehören von Ministeriumsseite das BMEIA, das Lebensministerium, das BMF und das BKA. Zusätzlich sind die Sozialpartner, oder genauer die WKÖ und die IV als Vertreter der Arbeitgeber, die AK und der ÖGB für die Arbeitnehmer und die Präsidentenkonferenz der LWK im Interesse der Landwirtschaft anwesend. Die Interessensvertreter sind in diesem Ausschuss nicht stimmberechtigt, jedoch werden im Regelfall alle Entscheidungen im Konsens beschlossen. Daneben versuchen umweltpolitische, entwicklungspolitische und globalisierungskritische NGOs ihren Einfluss geltend zu machen. Sie sind allerdings auf informelle Kontakte, ihre internationalen Verbindungen und öffentliche Kampagnen angewiesen, da sie im inner-österreichischen Koordinierungsprozess nicht vertreten sind. Der nationale Politikprozess funktioniert nach traditionell neokorporatistischem Muster unter Einbindung der Sozialpartnerschaft und stellt damit ein ungewöhnliches Feld für deliberative, oder interpretative Forschung dar, die sich meistens mit postmodernen Formen des Regierens oder Bürgerbeteiligungsverfahren beschäftigt. Das nationale Politikfeld ist jedoch in ein komplexes Mehrebenensystem eingebunden, das im Wandel befindliche supranationale und internationale Foren umfasst. Ich denke, dass die Ergebnisse in Bezug auf meine in der Einleitung genannten Forschungsfragen aufschlussreiche Einblicke in den Prozess des österreichischen handelspolitischen Policy Making bieten.

Unter den vier Storylines, die ich im Politikfeld ausmachen konnte, werden besonders die beiden Storylines vom (1) „Schutz der naturnahen, kleinbäuerlichen Landwirtschaft“ und der (2) „Steigerung von Exportchancen für österreichische Unternehmen“ von einflussreichen Diskurskoalitionen getragen. Die LWK und das Lebensministerium als Vertreter der ersten Diskurskoalition verweisen in einer Metapher auf die traditionelle kleinbäuerliche Landwirtschaft, hart arbeitender Landwirte, die oft auch in extremer alpiner Randlage, ökologische Lebensmittel produzieren und gleichzeitig für den Erhalt der österreichischen Naturlandschaft sorgen. Mit diesem Bild wird auf den Konsens innerhalb Österreichs verwiesen, den Agrarsektor mit Sozialleistungen zu stützen, um die Entstehung einer breiten Agroindustrie und Landflucht zu verhindern. Neben kognitiv-logischen Zielen gelingt es dieser Diskurskoalition damit auch sehr gut affektive und ethisch-moralische Aspekte zu integrieren und so ihre Positionierung im diskursiven Feld zu stärken. Beispielsweise ist der Schutz der imaginierten naturwüchsigen österreichischen Landschaft tief im emotionalen kollektiven Bewußtsein des Landes verankert, oder der Erhalt des traditionellen Bauerntums ein ethisch motivierter Konsens. Die Landwirtschaft wird in den Doha-Verhandlungen in einer Underdog Position gegenüber den Interessen der Wirtschaft dargestellt, und im Gegenzug für die Zugeständnisse im Agrarbereich materielle Zugeständnisse oder „ein Geben“ der Schwellenländer gefordert. Ein rascher Abschluss der Doha-Runde liegt nicht im primären Interesse der Landwirtschaftsvertreter. Auf diskursiver Ebene unterstützen sie deshalb auch die beiden Storylines vom (3) „Schutz der österreichischen ArbeitnehmerInnen und einer gerechten Verteilung der Exportgewinne“ und für (4) „Ein nachhaltiges und faires Welthandelssystem“ und arbeiten teilweise auch mit deren Vertretern zusammen.

Auch die zweite Storyline betont, dass die Doha-Runde nicht nur im „Geben“ bestehen kann und dass den Zugeständnissen der EU im Landwirtschaftssektor, die Öffnung der Märkte bei bestimmten Industriegütern von Seiten der Schwellenländer folgen muss. Österreich als kleine, offene und wettbewerbsfähige Volkswirtschaft muss auch seiner geographischen Lage entsprechend eine weitere Liberalisierung im Dienstleistungssektor, Fortschritte bei den Handelserleichterungen und eine Weiterentwicklung der Regeln, etwa des Anti-Dumping Regelwerkes, oder in den Fragen Handel und Umwelt sowie Handel und Sozialstandards forcieren. Die WKÖ, die IV aber auch das BMF und das BMWA als Träger dieser Storyline benutzen das Bild vom industriellen Gemüsegarten. Der bunte und verschiedenartige, sprich diversifizierte, heimische industriell-gewerbliche Sektor versorgt das Land und seine Bewohnerinnen mit Nährstoffen. Die Metapher vom weltoffenen, sozial und ökologisch verantwortungsvoll agierenden, technologiestarken sowie innovativen Unternehmen stützt sich vor allem auf kognitive und ethisch-moralische Elemente. Zur Verstärkung ihrer Positionierung unterstützt diese Diskurskoalition, wenn auch nicht in vollem Ausmaß, die Diskurse der NGOs und auch der Arbeitnehmerseite.

Die beiden Arbeitnehmerorganisationen AK und ÖGB greifen auf die dritte Storyline zurück, in der die arbeitende Österreicherin im Mittelpunkt steht, die durch die Auslagerung der Produktion in Niedriglohnländer ihren Arbeitsplatz gefährdet sieht, während die Wirtschaftstreibenden profitieren. Es wird auf drei miteinander verbundene Metaphern verwiesen. Erstens das Bild von asiatischen ArbeiterInnen, die für Niedrigstlöhne unter menschenunwürdigen Bedingungen arbeiten und damit gleichzeitig zur Zerstörung des österreichischen Arbeitsmarktes beitragen. Zweitens die Vorstellung vom privatisierten österreichischen Wasser, die als abschreckendes Beispiel im Bereich der

Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen dient und stark emotional behaftet ist. Als dritte Metapher wird das Beispiel der skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, denen es gelingt ein hohes Lohnniveau und gute staatliche Dienstleistungen mit anhaltendem Exporterfolg zu verbinden, sowohl als ethisch-moralisches, als auch als kognitives Vorbild herangezogen. In den Koordinierungssitzungen agiert diese Diskurskoalition seit der Veränderung der Inszenierung unter der Schwarz/Blau/Orangen Koalitionsregierung ohne die Rückendeckung eines Ministeriums und die Akteure sehen die Stimmen der Arbeitnehmer und die ihrer Vertreterinnen im Politikprozess zu wenig berücksichtigt. Lobbying in Brüssel bei der Europäischen Kommission, die Unterstützung der Storyline der NGO und auch die aktive Beteiligung an öffentlichen Kampagnen dienen als Maßnahmen zur Absicherung der eigenen Positionierung.

Schließlich erzählt die vierte Storyline von der WTO als de facto einziges, aber halbfertiges und einseitig auf Handel ausgerichtetes Global Governance System in dem die Anliegen der Entwicklungsländer, des nachhaltigen Wirtschaftens und des Umweltschutzes nicht berücksichtigt werden. Das derzeitige Welthandelssystem dient zur Absicherung der Partikularinteressen transnational agierender Konzerne und führt in den Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und der sozialen Sicherheit zu einem „Race to the Bottom“. Die NGOs als maßgebliche Vertreter, der um diese Storyline gruppierten Diskurskoalition rücken Gerechtigkeit und Umweltschutz aus einem weltweiten Blickwinkel ins Zentrum. Hier ist einerseits die Metapher von rücksichtslos auf ihr eigenes Profitstreben ausgerichteten multinationalen Konzernen präsent, die demokratisch kaum kontrollierte Politikprozesse ausnützen, um ihre Partikularinteressen durchzusetzen. Andererseits wird im Umweltbereich auf das sensible Bild der Gentechnik und der Missachtung des Vorsorgeprinzips verwiesen. Beide Metaphern sprechen besonders affektive und ethisch-moralische Assoziationen an. Um ihre Positionierung zu stärken, ist es für diese Diskurskoalition essentiell informelle Kontakte und Kooperationen mit den anderen Akteuren zu pflegen sowie eine enge Zusammenarbeit untereinander aufrechtzuerhalten und in internationalen Netzwerken und Kampagnen mitzuwirken.

Diese Konstellation führt zusammenfassend zu einer traditionell offensiven Position Österreichs in der Frage des Marktzugangs für Dienstleistungen und zu einer defensiv ausgerichteten Position im Bereich der Landwirtschaft. Österreich argumentiert diese defensive Haltung mit der Bedeutung produktionsunabhängiger Direktzahlungen und Vorbehalten in Bezug auf Tiergesundheit oder den Erhalt der Artenvielfalt. Wie die Mitgliedschaft in beiden Allianzen, sowohl der Gruppe der „G14+“, als auch der „Like Minded Countries“, innerhalb der EU veranschaulicht, fällt es oft schwer eine einheitliche Haltung zwischen den Bereichen Landwirtschaft und Wirtschaft zu finden. Mit der Etablierung einer Partnerschaft über den Rat der Landwirtschaftsminister ist es der LWK und dem Lebensministerium gelungen eine parallele Aufführung mit eigenen Charakteren und Richtlinien für angemessenes Verhalten zu kreieren. Die Intervention auf einer anderen Ebene des Policy Prozesses ist insofern erfolgreich als sie dem BMWA partiell die Kontrolle über das Drehbuch und die Inszenierung der Performance streitig macht. Dies führt zu einer Pattsituation, in der sich Österreich nicht zwischen einem der beiden Interessen entscheiden kann. Eine Nichtentscheidung im Bezug auf die Bevorzugung einer der beiden Interessen in diesem Setting heißt aber, dass die Landwirtschaftsinteressen bevorzugt werden. Aber auch die Wirtschaftsseite vertritt in manchen

Bereichen, wie etwa bei der Frage der Öffnung des Arbeitsmarktes in den freien Berufen, eine defensive Haltung. Die Arbeitnehmer haben gegenüber der Wirtschaft und der Landwirtschaft eine schwächere Position, jedoch bestimmen die Sozialpartner insgesamt die Politik. In Folge all dieser Faktoren verhält sich Österreich auf EU-Ebene in der Gemeinsamen Handelspolitik unauffällig und verleiht Sozial- und Umweltfragen ein besonderes Gewicht.

Ich habe in dieser Arbeit versucht als Außenstehender mittels der Anwendung qualitativ-interpretativer Methoden einen Einblick in das bisher kaum politikwissenschaftlich erforschte Feld der österreichischen Außenhandelspolitik zu gewinnen. Das Fallbeispiel der WTO-Verhandlungen veranschaulichte, dass das nationale Spielfeld nur eine Ebene in einem komplexen supranationalen und globalen Verhandlungssystem darstellt. Der inner-österreichische Entscheidungsprozess im Zuge der Gemeinsamen Europäischen Handelspolitik funktioniert nach neokorporatistischem Muster, jedoch sind sämtliche Akteure im europäischen Mehrebenensystem und international vernetzt. Wie ich auch während meiner Interviews immer wieder feststellen konnte, fällt es schwer die wenig formalisierten, oft informellen und auf Vertrauen basierenden Kanäle der Sozialpartnerschaft von einer externen Perspektive zu verstehen. Es ist mir dennoch gelungen anhand meines Fallbeispiels die Deutungsrahmen der wichtigsten Akteursgruppen und deren Ausdruck in kognitive, affektive oder ethisch-moralische Bezüge ansprechende Metaphern, darzustellen. Ich konnte Licht auf das strategische Schauspiel im diskursiven Wettkampf werfen und die Gründe für die wechselseitige Unterstützung oder Ablehnung verschiedener Positionen offen legen. Besonders die Akteure der Wirtschafts- und Landwirtschaftskoalition unterstützen in unterschiedlichen Graden die Storylines der Arbeitnehmervertreter und der NGOs, um ihre eigene Positionierung zu stärken. Jedoch entwickelten sich daraus keine übergreifenden Diskurskoalitionen, da die grundlegenden metakulturellen Deutungsrahmen divergieren. Insgesamt zeigte sich eine Dominanz von Storylines, die auf das nationale Eigeninteresse fokussiert sind. Außerdem konnte ich den erfolgreichen Versuch einer Diskurskoalition beobachten die Inszenierung und das Drehbuch, teilweise durch Aktionen auf europäischer Ebene, umzuschreiben und damit die österreichische Position maßgeblich zu beeinflussen.

Im Laufe der Auseinandersetzung mit einem solch vielschichtigen Thema eröffnen sich zahlreiche Möglichkeiten die Untersuchung in Zukunft zu vertiefen. So wäre es mit Sicherheit aufschlussreich den nationalen Politikprozess auch aus anderen theoretischen Blickwinkeln zu betrachten, um von möglichen Unterschieden zu lernen. Außerdem wurden die Positionen der EU-Mitgliedstaaten in der Gemeinsamen Handelspolitik nie systematisch erforscht oder miteinander verglichen. Dieses fehlende Analyseraster müsste auch über die WTO-Verhandlungen hinaus auf andere Aspekte der Handelspolitik erweitert werden. Es liegt also noch viel Wissenswertes im Dunkel verborgen.

Literatur

- Abele, H./Nowotny, E./Schleicher, S./Winckler, G.** (Hg.) (1989): *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*. Wien: Manz Verlag.
- Abels, G./Behrens, M.** (2005): *ExpertInneninterviews in der Politikwissenschaft. Geschlechtertheoretische und politikfeldanalytische Reflexion einer Methode*. In: **Bogner, A./Littig, B./Menz, W.** (Hg.): *Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 173-190.
- Aggarwal, V.K./Fogarty, E.A.** (Hg.) (2004): *EU Trade Strategies: Between Regionalism and Globalism*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan.
- Arbeiterkammer Österreich** (2005): *Unser Ziel ist der faire Handel. Positionspapier zur 6. WTO-Ministerkonferenz in Hong Kong*. Wien.
- Bundesministerium für Finanzen** (2004): *Außenwirtschaftsstrategie des BMF*. Wien.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit** (Hg.) (2008): *Das Österreichische Außenwirtschaftsleitbild. Globalisierung gestalten – Erfolg durch Offenheit und Innovation*. Wien.
- Bogner, A./Littig, B./Menz, W.** (Hg.) (2005): *Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogner, A./Menz, W.** (2005): *Die methodologische Mehrdeutigkeit des Experteninterviews*. In: **Bogner, A./Littig, B./Menz, W.** (Hg.): *Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 33-70.
- Bogner, A./Menz, W.** (2007): *Das Experteninterview*. Workshop im Rahmen des Kasseler Internationalen Graduiertenzentrums Gesellschaftswissenschaften (KIGG), 1.-2.11.2007.
- Breuss, F.** (1989): *XI. Außenwirtschaft*. In: **Abele, H./Nowotny, E./Schleicher, S./Winckler, G.** (Hg.): *Handbuch der österreichischen Wirtschaftspolitik*. Wien: Manz Verlag, S. 399-418.
- Breuss, F./Landesmann, M.** (Hg.) (2007): *Österreichs Außenwirtschaft 2007*. Wien: FIW Kompetenzzentrum "Forschungsschwerpunkt internationale Wirtschaft".
- Bublitz, H./Bühmann, A.D./Hanke, C./Seier, A.** (Hg.) (1999): *Das Wuchern der Diskurse. Perspektiven der Diskursanalyse Foucaults*. Frankfurt/New York: Campus.
- Burgstaller, M./Dessewffy, É./Raza, W.** (2005): *Unser Ziel ist der faire Handel. Positionspapier der Arbeiterkammer zur 6. WTO-Ministerkonferenz in Hong Kong*. Wien: Arbeiterkammer Wien.
- Castells, M.** (2002): *Die Macht der Identität. Teil 2 der Trilogie: Das Informationszeitalter*. Opladen: Leske + Budrich.
- Dessewffy, É.** (2003): *Mindestarbeitsnormen in die WTO. Ein Argumentarium der Bundesarbeitskammer*. Wien: Arbeiterkammer Wien.
- Deutsch, K.G.** (1999): *The Politics of Freer Trade in Europe: Three level games in the Common Commercial policy of the EU, 1985-1997*. Münster: LIT Verlag.
- Elsig, M.** (2002): *The EU's Common Commercial Policy: Institutions, Interests and Ideas*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.

- Europäische Kommission** (2003): *Flash Eurobarometer 151b – "Globalisation"*. Brüssel: EOS Gallup Europe
- Falke, A.** (2005): *German Trade Policy: An Oxymoron?* In: **Kelly, D./Grant, W.** (Hg.): *The Politics of International Trade in the Twenty-first Century. Actors, Issues and Regional Dynamics*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, S. 252-272.
- Fischer, F./Forester, J.** (Hg.) (1993): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Fischer, F.** (2003a): *Beyond empiricism: policy analysis as deliberative practice*. In: **Hajer, M. A./Wagenaar, H.** (Hg.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, S.209-227.
- Fischer, F.** (2003b): *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. New York: Oxford University Press.
- Fischer, F.** (Hg.) (2007): *Handbook of public policy analysis*. Boca Raton: CRC Press.
- Fischer, F.** (2007): *Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments*. In: **Fischer, F.** (Hg.): *Handbook of public policy analysis*. Boca Raton: CRC Press, S.223-236.
- Foucault, M.** (1976): *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Foucault, M.** (1977): *Der Wille zum Wissen. Sexualität und Wahrheit 1*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Froschauer, U./Lueger, M.** (2003): *Das qualitative Interview. Zur Praxis interpretativer Analyse sozialer Systeme*. Wien: WUV.
- Gläser, J./Laudel, G.** (2004): *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gottweis, H.** (1998): *Governing Molecules: The Discursive Politics of Genetic Engineering in Europe and the United States*. Cambridge/London: MIT Press.
- Gottweis, H.** (2003): *Theoretical strategies of poststructuralist policy analysis: towards an analytics of government*. In: **Hajer, M. A./Wagenaar, H.** (Hg.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, S.247-265.
- Gottweis, H.** (2006): *Constructivist Approaches to Public Policy*. In: **Pierre, J./Peters, G.** (Hg.): *Public Policy Handbook*. London: Sage.
- Gottweis, H.** (2007): *Rhetoric in Policy Making: Between Logos, Ethos and Pathos*. In: **Fischer, F.** (Hg.): *Handbook of public policy analysis*. Boca Raton: CRC Press, S.237-250.
- Hajer, M. A.** (1993): *Discourse Coalitions and the Institutionalisation of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain*. In: **Fischer, F./Forester, J.** (Hg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durnham/London, S.43-67.
- Hajer, M. A.** (1995): *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hajer, M. A.** (2003): *A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics*. In: **Hajer, M. A./Wagenaar, H.** (Hg.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, S.88-110.

- Hajer, M. A.** (2005a): *Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental Politics: From Acid Rain to BSE*. In: **Howarth, D./Torfing, J.**(Hg.): *Discourse. Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, S.297-315.
- Hajer, M. A.** (2005b): *Setting the Stage: A Dramaturgy of Policy Deliberation*. In: *Administration & Society*. 36, 6, S.624-647.
- Hajer, M. A./Laws, D.** (2006): *Ordering through Discourse*. In: **Moran, M./Rein, M./Goodin, R.E.** (Hg.): *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press, S.251-268.
- Hajer, M. A./Versteeg, W.** (2005): *A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics: Achievements, Challenges, Perspectives*. In: *Journal of Environmental Policy & Planning*. Vol.7, No. 3, S.175-184.
- Hajer, M. A./Wagenaar, H.** (Hg.) (2003): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hawkesworth, M.** (2006): *Contending Conceptions of Science and Politics*. In: **Yanow, D./Schwartz-Shea, P.** (Hg.): *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn*. Armonk/NY: M E Sharpe, S.27-49.
- Herrmann, C./Krenzler, H.G./Streinz, R.** (Hg.) (2006): *Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag*. Baden-Baden: Nomos.
- Höll, O.** (2004): *Österreich*. In: **Neu, M./Gieler, W./Bellers, J.** (Hg.): *Handbuch der Außenwirtschaftspolitiken: Staaten und Organisationen. Afrika, Amerika, Asien, Europa, Ozeanien. Teilband 2*. Münster: LIT Verlag, S. 738-748.
- Howarth, D./Torfing, J.**(Hg.) (2005): *Discourse. Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan.
- Illich, I.** (1982): *Vom Recht auf Gemeinheit*. Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Jäger, S.** (2001): *Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer Kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse*. In: **Keller, R./Hirsland, A./Schneider, W./Viehöver, W.** (Hg.): *Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden*. Opladen: Leske + Budrich, S.81-112.
- Keller, R./Hirsland, A./Schneider, W./Viehöver, W.** (Hg.)(2001): *Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden*. Opladen: Leske + Budrich.
- Keller, R.** (2007): *Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kelly, D./Grant, W.** (Hg.)(2005): *The Politics of International Trade in the Twenty-first Century. Actors, Issues and Regional Dynamics*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan.
- Kleiner, M.S.** (Hg.) (2001): *Michel Foucault: Eine Einführung in sein Denken*. Frankfurt/New York: Campus.
- Knodt, M.** (2005): *Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem: Internationale Einbettung der EU in die WTO*. Baden-Baden: Nomos.
- Krenzler, H.G./Pitschas, C.** (2006): *Die Gemeinsame Handelspolitik im Verfassungsvertrag – ein Schritt in die richtige Richtung*. In: **Herrmann, C./Krenzler, H.G./Streinz, R.** (Hg.): *Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag*. Baden-Baden: Nomos, S. 11-42.

- Laws, D./Rein, M.** (2003): *Reframing practice*. In: **Hajer, M. A./Wagenaar, H.** (Hg.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, S.172-206.
- Leal-Arcas, R.** (2004a): *The EC in the GATT/WTO negotiations: From Rome to Nice – Have EC Trade Policy Reforms Been Good Enough for a Coherent EC Trade Policy in the WTO?* European Integration online Papers. Vol. 8, Nr. 1, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-001a.htm> , 3.9.2007.
- Leal-Arcas, R.** (2004b): *The EC in the WTO: The three-level game of decision-making. What multilateralism can learn from regionalism*. European Integration online Papers. Vol. 2004, Nr. 14, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-014a.htm> , 3.9.2007.
- Lorey, I.** (1999): *Macht und Diskurs bei Foucault*. In: **Bublitz, H./Bühmann, A.D./Hanke, C./ Seier, A.** (Hg.): *Das Wuchern der Diskurse. Perspektiven der Diskursanalyse Foucaults*. Frankfurt/New York: Campus, S.87-96.
- Meunier, S.** (2005): *Trading Voices: The European Union in international commercial negotiations*. Princeton: Princeton University Press.
- Meunier, S./Nicolaidis, K.** (2005): *The European Union as a Trade Power*. In: **Hill, C./Smith, M.** (Hg.): *The International Relations of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, S. 247-269.
- Meuser, M./Nagel, U.** (2005): *ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion*. In: **Bogner, A./Littig, B./Menz, W** (Hg.): *Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 71-93.
- Michalowitz, I.** (2007): *Lobbying in der EU*. Wien: Facultas WUV.
- Moran, M./Rein, M./Goodin, R.E.** (Hg.) (2006): *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Neu, M.** (2004): *Europäischen Union*. In: **Neu, M./Gieler, W./Bellers, J.** (Hg.): *Handbuch der Außenwirtschaftspolitiken: Staaten und Organisationen. Afrika, Amerika, Asien, Europa, Ozeanien. Teilband 2*. Münster: LIT Verlag, S. 1041-1060.
- Neu, M./Gieler, W./Bellers, J.** (Hg.) (2004): *Handbuch der Außenwirtschaftspolitiken: Staaten und Organisationen. Afrika, Amerika, Asien, Europa, Ozeanien. Teilband 2*. Münster: LIT Verlag.
- Nohlen, D./Schultze, R.** (2005): *Lexikon der Politikwissenschaft*. Band 1 und 2. München: C.H. Beck.
- Österreichischer Gewerkschaftsbund** (2003): *Erweiterung und Globalisierung*. Positionspapier zum 15. ÖGB Bundeskongress. Austria Center Vienna.
- Parsons, W.** (1995): *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pelinka, A./Rosenberger, S.** (2000): *Österreichische Politik: Grundlagen – Strukturen – Trends*. Wien: WUV-Universitätsverlag.
- Pierre, J./Peters, G.** (Hg.) (2006): *Public Policy Handbook*. London: Sage.
- Pollack, M. A.** (2005): *Theorizing EU Policy Making*. In: **Wallace, H./Wallace, W./Pollack, M. A.** (Hg.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, S. 13-48.

- Raza, W.** (2007a): *European Union Trade Politics: Pursuit of Neo-Mercantilism in Different Fora?* In: **Blaas, W./Becker, J.** (Hg.): *Strategic Arena Switching in International Trade Negotiations*. Hampshire/Burlington: Ashgate, S. 67-96.
- Raza, W.** (2007b): *Die Außenhandelspolitik der Europäischen Union: Zunehmend aggressive Forcierung einer neo-merkantilistischen Weltordnung?* In: *Kurswechsel*. Heft 4/07. Wien: Sonderzahl Verlagsgesellschaft, S. 8-15.
- Rein, M./Schön, D.** (1977): *Problem setting in policy research*. In: **Weiss, C.** (Hg.): *Using social research in policy making*. Lexington, MA: Lexington Books, S.235-251.
- Rein, M./Schön, D.** (1994): *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
- Saretzki, T.** (2003): *Aufklärung, Beteiligung und Kritik: Die „argumentative Wende“ in der Policy-Analyse*. In: **Schubert, K./Bandelow, N.** (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München/Wien: Oldenbourg, S.391-417.
- Scharpf, F.W.** (1999): *Regieren in Europa: effektiv und demokratisch?* Frankfurt/Main: Campus.
- Scharpf, F.W.** (2005): *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats*. In: **Schuppert, G.F./Pernice, I./Halter, I.** (Hg.): *Europawissenschaft*. Baden-Baden: Nomos, S.705-741.
- Schneider, V./Janning, F.** (2006): *Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schubert, K./Bandelow, N.** (Hg.) (2003): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München/Wien: Oldenbourg.
- Schuh, C.** (2005): *Die Rolle des Bundespräsidenten in der Außenpolitik unter Berücksichtigung der Außenwirtschaftspolitik*. Diplomarbeit: Universität Wien.
- Seier, A.** (2001): *Macht*. In: **Kleiner, M.S.** (Hg.): *Michel Foucault: Eine Einführung in sein Denken*. Frankfurt/New York: Campus, S.90-107.
- Sieber, S./Langer, I./Wellan, G.** (2007): *Österreichs Warenhandel*. In: **Breuss, F./Landesmann, M.** (Hg.): *Österreichs Außenwirtschaft 2007*. Wien: FIW Kompetenzzentrum "Forschungsschwerpunkt internationale Wirtschaft", S. 122-138.
- Sieber, S./Wellan, G.** (2007): *Außenhandel mit Dienstleistungen*. In: **Breuss, F./Landesmann, M.** (Hg.): *Österreichs Außenwirtschaft 2007*. Wien: FIW Kompetenzzentrum "Forschungsschwerpunkt internationale Wirtschaft", S. 139-154.
- Sieber, S./Wellan, G.** (2007): *Grenzüberschreitende Direktinvestitionen in und aus Österreich*. In: **Breuss, F./Landesmann, M.** (Hg.): *Österreichs Außenwirtschaft 2007*. Wien: FIW Kompetenzzentrum "Forschungsschwerpunkt internationale Wirtschaft", S. 155-170.
- Sieber, S./Wellan, G.** (2007): *Überblick über Österreichs Außenwirtschaft – Warenhandel, Dienstleistungshandel und Direktinvestitionen*. In: **Breuss, F./Landesmann, M.** (Hg.): *Österreichs Außenwirtschaft 2007*. Wien: FIW Kompetenzzentrum "Forschungsschwerpunkt internationale Wirtschaft", S. 106-111.
- Traindt, M.** (2005): *Die Europäisierung nationaler Interessensvertretungen am Beispiel der Industriellenvereinigung*. Diplomarbeit: Universität Wien.
- Vanoverveld, P.G.J.** (2000): *The European Union's Common Commercial Policy: The Uncommon Trade Policy and the EU Regime for Bananas*. Diplomarbeit: Universität Wien.

- Wagenaar, H.** (2007): *Interpretation and Intention in Policy Analysis*. In: **Fischer, F.** (Hg.): Handbook of public policy analysis. Boca Raton: CRC Press, S.429-441.
- Wallace, H.** (2005): *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*. In: **Wallace, H./Wallace, W./Pollack, M.** (Hg.): Policy-Making in the European Union. Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, H./Wallace, W./Pollack, M.** (Hg.) (2005): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Watzlawick, P.** (1976): *Wie wirklich ist die Wirklichkeit? Wahn, Täuschung, Verstehen*. München: Piper Verlag.
- Wirtschaftskammer Österreich** (2005): *6. WTO-Ministerkonferenz in Hongkong. 13.-18. Dezember 2005*. Positionspapier der Wirtschaftskammer Österreich. Wien.
- Wissel, J.** (2007): *Die transnationale Regulation des Freihandels*. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft. Heft 147, 37. Jahrgang, Nr.2. Münster: Westphälisches Dampfboot. S. 235-250.
- Woll, C.** (2006): *Trade Policy Lobbying in the European Union: Who Captures Whom?* MPIfG Working Paper 06/7, Octobre 2006.
- Woolcock, S.** (2005a): *European Union Trade Policy: Domestic Institutions and Systemic Factors*. In: **Kelly, D./Grant, W.** (Hg.): The Politics of International Trade in the Twenty-first Century. Actors, Issues and Regional Dynamics. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan. S. 234-251.
- Woolcock, S.** (2005b): *Trade Policy. From Uruguay to Doha and Beyond*. In: **Wallace, H./Wallace, W./Pollack, M.** (Hg.): Policy-Making in the European Union. Oxford: Oxford University Press. S. 377-399.
- Yanow, D.** (2000): *Conducting Interpretative Policy Analysis*. Sage University Paper Series on Qualitative Research Methods Vol. 47. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yanow, D.** (2003): *Accessing local knowledge*. In: In: **Hajer, M. A./Wagenaar, H.** (Hg.): Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Cambridge: Cambridge University Press, S.228-246.
- Yanow, D.** (2006): *Thinking Interpretively: Philosophical Presuppositions and the Human Sciences*. In: **Yanow, D./Schwartz-Shea, P.** (Hg.): Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn. Armonk/NY: M E Sharpe, S. 5-26.
- Yanow, D./Schwartz-Shea, P.** (Hg.) (2006): *Interpretation and method: Empirical research methods and the interpretive turn*. Armonk/NY: M E Sharpe.
- Yanow, D.** (2007a): *Interpretation in Policy Analysis: On Methods and Practice*. In: Critical Policy Analysis. Vol.1, No. 1, S. 109-121.
- Yanow, D.** (2007b): *Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research*. In: **Fischer, F.** (Hg.): Handbook of public policy analysis. Boca Raton: CRC Press, S.405-415.
- Young, A.R.** (2007): *Trade Politics Ain't What It Used To Be: The European Union in the Doha Round*. In: Journal of Common Market Studies, Vol. 45. Nr. 4, S.789-811.

Interviews

- 29.4.2008, Interview im Österreichischen Gewerkschaftsbund
- 13.6.2008, Interview in der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs
- 17.6.2008, Interview im Ministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten
- 18.6.2008, Interview im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
- 20.6.2008, Interview in der Arbeiterkammer Österreich
- 25.6.2008, Interview im Bundesministerium für Finanzen
- 26.6.2008, Interview im Lebensministerium
- 8.7.2008, Interview im Bundeskanzleramt
- 10.7.2008, Interview bei Attac
- 15.7.2008, Interview in der Wirtschaftskammer Österreich
- 15.7.2008, Interview in der Industriellenvereinigung
- 16.7.2008, Interview im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
- 17.7.2008, Interview in der Koordinierungsstelle der Österreichischen Bischofskonferenz
- 23.7.2008, Interview bei Greenpeace
- 31.7.2008, Interview im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Bernhard Resch
Tellgasse 26 / 29-30
1150 Wien
Tel. : 0699 / 102 17 944
Mail: resch_bernhard@yahoo.de



LEBENS LAUF

Persönliche Daten

Name:	Bernhard Resch
geboren am:	19-Mai-1981
in:	Wien
Staatsangehörigkeit:	österreichische
Familienstand:	ledig

Ausbildungsdaten

03/2001 – 10/2008

Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien mit den Schwerpunkten Politische Ökonomie, Europäische Integration und Internationale Politik

- Erster Studienabschnitt mit Auszeichnung absolviert
- Auslandsjahr an der Erasmus Universität Rotterdam mit Fokus auf Public Administration (2003/04)
- Derzeit Diplomand; Abgabe der Diplomarbeit Anfang Oktober 2008

10/2000 – 03/2001

Studium der Handelswissenschaften an der Wirtschaftsuniversität Wien

1999 - 2000

Präsenzdienst im Heeresspital Wien
Ausbildung zum Sanitäter

1991 - 1999

Gymnasium Geblergasse Wien
Reifeprüfung mit ausgezeichnetem Erfolg

Weiterbildungsdaten

2005-2006

Seminar: Qualitative Interviewführung

10/2006

Seminar: Gruppendynamik

Organisiert von der Österreichischen Gesellschaft für Gruppendynamik und Organisationsberatung (ÖGGO)

Berufserfahrung

09/2005 – 09/2008

Frohnwieser & Siwy Eventagentur – Projektassistenz

Aufgabenbereiche: Eventmanagement, Promotion, Messebetreuung

2005

DO&CO Eventcatering

2004 – 2005

SECURITAS Sicherheitsdienstleister

Fahrer für Geld- und Werttransporte

2003

Mnemopol – akademisches Datenbankprojekt

Mitarbeit bei Konzipierung und Projektstart

Sonstige Kenntnisse

Sprachen

Englisch - fließend in Wort und Schrift

Niederländisch - Grundkenntnisse

IT

Operating Systems: MS Windows 2000/XP/Vista

Data-communication/Networks: Internet (Explorer, Firefox)

Other: MS Office, SPSS, Lit-Link, Adobe Acrobat (reader & writer)

Referenzen

Frohnwieser & Siwy Eventagentur

Richard Siwy, Geschäftsführer

office@fans.at