
7 Fazit

In der vorliegenden Arbeit wurden die Auswirkungen (verfassungs-)politischer und kultureller Institutionen auf Veränderungen europapolitischer Konzepte britischer und deutscher Kernexekutiven untersucht. Dabei wurde gezeigt, dass das britische Regierungssystem zwar Veränderungen der europapolitischen Konzepte der Kernexekutive ermöglicht. Diese Veränderungen basieren aber fast ausschließlich auf internen Machtverschiebungen. Sie sind daher nicht dauerhaft und bei stabilen parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen auch selten weitgehend. Auch das deutsche Verhandlungssystem steht grundlegenden Veränderungen als Folge von Machtverschiebungen entgegen. Es fördert aber die Aufnahme und Verbreitung neuer Informationen und ermöglicht so auch grundlegende und dauerhafte Veränderungen durch kollektives Lernen.

Der theoretische Anspruch der Arbeit lag in der Zusammenführung verschiedener Ansätze, die ursprünglich aus unterschiedlichen Disziplinen stammen und verschiedene Aspekte von Veränderungen betrachten. Kernidee war es, Konzepte aus der betriebswirtschaftlichen und soziologischen Organisationsforschung mit Konzepten der Vergleichenden Politikwissenschaft zusammenzuführen. Auf Basis von Elementen unterschiedlicher Theorien wurde ein analytischer Rahmen entwickelt, der dazu beitragen soll, die bisherige Perspektive der Vergleichenden Politikwissenschaft bei der Analyse politischer Veränderungen zu erweitern. Im Mittelpunkt steht die Idee, dass sich verschiedene Konzepte organisationalen Lernens auch auf Regierungen übertragen lassen. So können Regierungen auf Erfolge oder Misserfolge mit Rückkoppelungsschleifen reagieren, die den Konzepten systemtheoretischer Organisationstheorien zum einfachen, komplexen oder reflexiven Lernen entsprechen. Dies setzt aber voraus, dass sich gemeinsame Ausgangsziele der jeweiligen Regierungen identifizieren lassen; mit anderen Worten: dass das Konfliktniveau vergleichsweise niedrig ist. Bei klassischen „politischen“ Bereichen, also Gegenständen, in denen unterschiedliche normative und kognitive Konzepte in der Regierung miteinander konkurrieren, sind dagegen die eingeführten systemtheoretischen Konzepte wenig ertragreich. Hier lassen sich aber handlungstheoretische Konzepte organisationalen Lernens anwenden. Diese Konzepte sehen Organisationen nicht unbedingt als geschlossene Einheiten mit klaren Grenzen, sondern als Netzwerke, die sich über gemeinsame Aufgaben definieren. In der politikwissenschaftlichen Regierungslehre entspricht diese Perspektive dem

Konzept der Kernexekutive.

Das Konzept der Kernexekutive ist ebenso wie die Ansätze organisationalen Lernens nur schwer empirisch umzusetzen. Die Stärke der verwendeten Konzepte liegt weniger in der klaren logischen Stringenz als vielmehr in der weiten empirischen Erklärungskraft. Um die Schwäche der geringen logischen Stringenz auszugleichen, wurden im theoretischen Teil einige abstrakte und daran anknüpfend operationale Hypothesen formuliert, die der Darstellung der Fallbeispiele zugrunde lagen. Dabei wurde unter anderem versucht, die erklärenden Variablen des (bisher meist nur „oberflächlich“ mit Makrodaten geprüften) Vetospieleransatzes auch auf andere Fragestellungen zu beziehen. Der Vetospieleransatz behandelt bisher lediglich die Durchsetzung neuer Politikkonzepte. Er betrachtet nicht die Formulierung neuer Konzepte und unterscheidet auch nicht zwischen unterschiedlichen politischen Problemen und Typen von Veränderungen. Auf der anderen Seite fehlen bei lerntheoretischen Ansätzen zur Erklärung der Entstehung neuer politischer Konzepte bisher weitgehend systematische Aussagen über die Auswirkungen institutioneller Rahmenbedingungen politischer Systeme.

Die Zusammenführung der beiden Perspektiven ergab einige überraschende Ergebnisse: Unter bestimmten Voraussetzungen können Vetospieler nicht nur politische Veränderungen blockieren, sondern sie können Veränderungen – durch die Entwicklung neuer Ideen und die Verbreitung neuer Informationen – auch begünstigen.⁴⁹ Die Darstellungen der Fallstudien bieten erste Hinweise darauf, welche Bedingungen eine solche Wirkung von Vetospielern fördern.

Zunächst muss das Set der in Vetospieleransätzen verwendeten erklärenden Variablen in verschiedener Weise modifiziert werden. Dazu wurde bereits in den eingangs formulierten theoretischen Überlegungen die strenge wörtliche Interpretation des Vetospieler-Begriffs (wie sie etwa Wiberg 2002 nutzt) zugunsten einer „weichen“ heuristischen Verwendung aufgegeben. Die Arbeit folgt dabei anderen neueren Zugängen der Vetospielerforschung (vgl. etwa Ganghof 2002). Durch diese Aufweichung des ursprünglichen Konzepts wurde es möglich, den

⁴⁹ Überraschend sind die Ergebnisse vor allem bei einer Konfrontation mit dem Vetospielertheorem. Die These einer besonderen Innovationskraft politischer Systeme mit geringer Machtkonzentration ist gleichzeitig aber anknüpfungsfähig an Thesen der Föderalismusforschung und der neueren Pluralismusforschung (vgl. etwa Schubert 1995; Grande 2002). Auch aus den dort eingenommenen Perspektiven ergeben sich Bestätigungen der Erwartung, dass unter bestimmten Bedingungen dezentrale Systeme mit verflochtenen Entscheidungsverfahren besonders flexibel und innovativ sein können.

besonderen Anforderungen einer Analyse gerecht zu werden, die auch die Politikformulierung berücksichtigt und sich im Gegensatz zu anderen Vetospieleranalysen primär auf exekutive und nicht auf legislative Politikproduktion bezieht. Dabei sind nämlich nicht nur die klassischen Institutionen der horizontalen Gewaltenteilung (Parlamentskammern, Regierung, Staatschef, oberste Gerichte, Volksentscheide, bei ökonomischen Fragen unabhängige Zentralbanken) und die Regierungsparteien (sowie spezifische gesellschaftliche Interessengruppen in korporatistischen und selbstverwalteten Politikfeldern) für die faktische Machtverteilung relevant, sondern auch die einzelnen Ressorts innerhalb der Regierungen. Daher lag ein Fokus der Fallstudien bei den jeweiligen Ressourcen der Einzelressorts und der institutionellen Form der Entscheidungsfindung zwischen den verschiedenen Regierungsressorts.

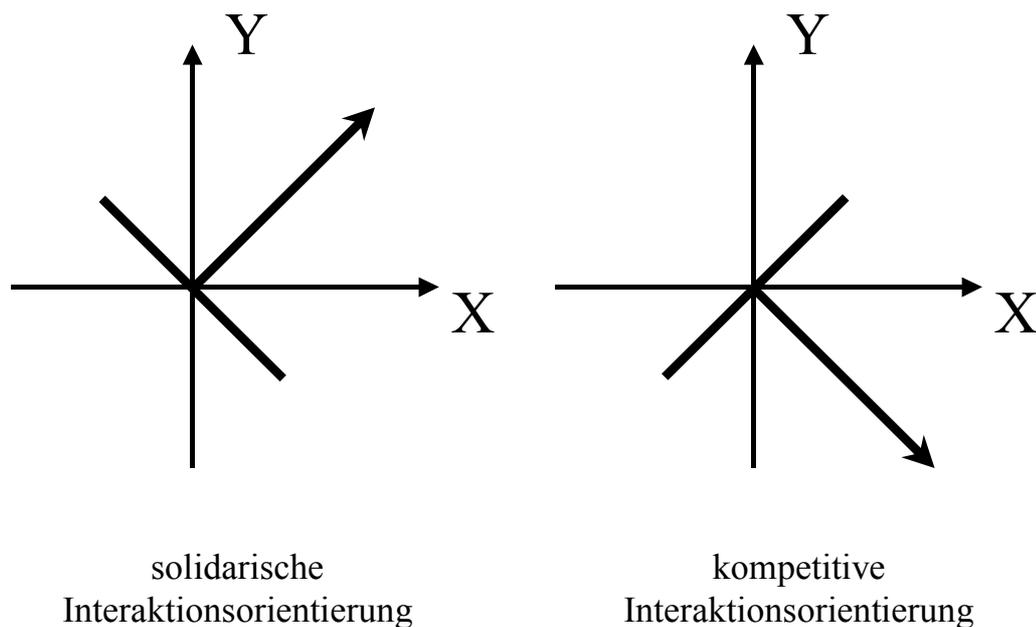
Eine zweite, bereits eingangs formulierte, Spezifikation der ursprünglichen Vetospieleransätze lag in der Berücksichtigung kultureller Institutionen neben den üblicherweise ausschließlich betrachteten (verfassungs-)rechtlichen Institutionen. Dabei wurde ursprünglich davon ausgegangen, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen die Grundlage für Machtverschiebungen bilden, während kulturelle Institutionen normative Grundlagen für Lernprozesse darstellen. Diese ursprüngliche Vorstellung konnte im Hinblick auf die Befunde der Fallbeispiele weiterentwickelt werden, wie weiter unten gezeigt wird (vgl. Übersicht 34).

Eine dritte Spezifikation ergibt sich aus den Ergebnissen der exemplarischen Fallstudien. Auch diese Spezifikation knüpft an die bestehende kritische Diskussion über die möglichen Probleme der formalistischen Umsetzung des Vetospieler-Konzepts durch Tsebelis an. So finden sich verschiedene Bemühungen, die undifferenzierte Annahme einer gleichermaßen blockierenden Wirkung durch unterschiedliche Typen von Vetospielern aufzugeben. Dabei hat sich in Anlehnung an Birchfield/Crepaz (1998) eine Gegenüberstellung zwischen „kollektiven“ (bzw. „kooperativen“, vgl. Wagschal 1999: 629) und „kompetitiven“ Vetospielern durchgesetzt (vgl. auch Kaiser 1998).

Die in dieser Arbeit eingeführte Perspektive legt es nahe, die genannte Differenzierung mit Bezug auf die jeweiligen Interaktionsorientierungen der Akteure zu konkretisieren und zu verfeinern. Vetospieleransätze (und auch der eingangs eingeführte theoretische Rahmen dieser Arbeit) unterscheiden meist nicht explizit zwischen politisch-institutionellen Strukturen und den Interaktionsorientierungen

der Akteure. So deutet der Begriff des „kooperativen“ Vetospielers fälschlicherweise an, es handele sich um Akteure mit einer kooperativen (bzw. nach Scharpf 2000a: 152 „solidarischen“) Interaktionsorientierung. Das muss aber nicht gegeben sein. „Kooperative“ Vetospieler sind Akteure, die gemeinsam Positionen festlegen – also etwa Koalitionsparteien. Diese müssen aber nicht unbedingt eine kooperative (bzw. solidarische) Interaktionsorientierung aufweisen. Die Interaktionsregel der Solidarität besagt, in formalisierter Form, dass Akteure eigene Vorteile und die Vorteile ihrer Verhandlungspartner gleich bewerten. Im Extremfall werden sogar eigene Nutzenverluste akzeptiert, wenn diese größere Gewinne für andere Partner ermöglichen. Eine solche Interaktionsorientierung prägte die deutsche Kernexekutive in beiden Fallbeispielen.

Übersicht 32: Solidarische und kompetitive Interaktionsorientierungen



Quelle: Scharpf 2000a: 152.

Von den in der Politik (zumindest in den hier untersuchten Fallbeispielen) relevanten Interaktionsorientierungen stellt „Wettbewerb“ die der Solidarität entgegengesetzte Regel dar. Eine solche kompetitive Interaktionsorientierung bewertet Verluste anderer Akteure in gleicher Weise wie eigene Gewinne (vgl. Übersicht

32). Sie findet sich in der Innenpolitik fast immer dort, wo die Strategien der Akteure vom Parteienwettbewerb geprägt werden.

Obwohl Koalitionsparteien als konkordante Vetospieler gemeinsame Positionen finden müssen, können ihre Strategien durchaus der kompetitiven Interaktionsregel folgen. So werden z. B. Parteien in großen Koalitionen zu Wahlkampfzeiten nicht unbedingt gemeinsame (mittlere) Positionen anstreben. Daher wurde es in der vorliegenden Arbeit vorgezogen, für Vetospieler in Verhandlungssystemen (wie Koalitionsregierungen) den von Immergut (1990) eingeführten Begriff der konkordanten Vetospieler zu verwenden.

Das logische Gegenteil konkordanter Vetospieler sind nicht kompetitive, sondern sequentielle Vetospieler, also Akteure, die nacheinander über ein neues Konzept entscheiden (etwa zweite Kammern wie der deutsche Bundesrat). Ein Spezialfall sind hier Akteure, die nicht über die Möglichkeit zur Verhinderung eines politischen Konzepts verfügen, die aber durch die Möglichkeit zum Vertrauensentzug bzw. Sturz von Akteuren mit formaler Gestaltungsmacht eine analoge Kompetenz haben. Auch diese Akteure werden nicht unbedingt in die Formulierung von neuen Konzepten eingebunden, können aber die Durchsetzung in ähnlicher Weise gefährden wie andere sequentielle Vetospieler. Ebenso wie konkordante können auch sequentielle Vetospieler sowohl solidarische als auch kompetitive Interaktionsorientierungen aufweisen.

Diese Differenzierungen ergeben vier logische Kombinationen zwischen den jeweiligen Typen der Vetospieler und den Interaktionsorientierungen der Akteure (vgl. Übersicht 33). Dabei ist zu beachten, dass eine solidarische Interaktionsorientierung bedeutet, dass die Akteure zumindest bereit sind, bei der Entscheidungsfindung auch die Präferenzen anderer Verhandlungspartner (hier: anderer Vetospieler) positiv zu berücksichtigen. Solidarische Interaktionsorientierung bedeutet nicht, dass die Denkmuster der Akteure ähnlich sein müssen. Ähnliche Denkmuster und eine solidarische Interaktionsorientierung lagen der deutschen Integrationspolitik zugrunde. In solchen Fällen können systemtheoretische Lernkonzepte (einfaches, komplexes und reflexives Lernen) Anwendung finden. Dies ist möglich, da durch die ähnlichen Denkmuster kollektive Ziele angenommen werden können, die von allen zentralen Akteuren geteilt werden. Diese kollektiven Ziele sind dann der Maßstab für die Bewertung von Erfolgen oder Misserfolgen und damit Grundlage der Rückkoppelungsschleifen. Bei abweichenden

den Denkmustern (wie in der deutschen Währungspolitik) lassen sich keine kollektiven Ziele annehmen. In solchen Fällen sind aber grundlegende Veränderungen durch individuelles Lernen oder durch Machtverschiebungen besonders wahrscheinlich.

Übersicht 33: Typen von Vetospielern und Veränderungen von Kernexekutiven durch kollektives Lernen

	sequentielle Vetospieler	konkordante Vetospieler
solidarische Interaktionsorientierung	<ul style="list-style-type: none"> - Ratifikation des EGV-M in Deutschland - deutsche europäische Tagespolitik* <p><i>(kollektives Lernen wenig wahrscheinlich)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - deutsche Integrations- und Währungspolitik (High Politics) <p><i>(bei ähnlichen Denkmustern der Akteure systemisches Lernen, bei unterschiedlichen Denkmustern grundlegende Veränderungen wahrscheinlich)</i></p>
kompetitive Interaktionsorientierung	<ul style="list-style-type: none"> - britische Integrations- und Währungspolitik (High-Politics) <p><i>(Blockaden, kollektives Lernen sehr unwahrscheinlich)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - britische europäische Tagespolitik* <p><i>(erfolgreiche Mehrebenenspiele (dadurch geringer interner Problemdruck), kollektives Lernen wenig wahrscheinlich)</i></p>

* Nicht Gegenstand der empirischen Analysen der vorliegenden Arbeit.

Quelle: Eigene Darstellung.

In Arenen mit konkordanten Vetospielern und solidarischer Interaktionsorientierung streben die Akteure gemeinsame Positionen an und sind auch in der Lage, diese auszuhandeln. Dabei sind nicht nur reine Verhandlungsverfahren (Tausch, Ausgleichszahlungen etc.) möglich. Auch die Formulierung neuer Konzepte durch argumentative Verfahren ist in solchen Arenen wahrscheinlich. Kollektives Lernen wird dann durch die Entwicklung von Win-Win-Lösungen (im Idealfall: Super-Optimum Solutions) gefördert.

Sequentielle Vetospieler behindern dagegen ebenso wie fehlende Vetospieler (also starke Machtkonzentration) sowohl die Veränderung von Positionen als auch die Verarbeitung neuer Informationen in Kernexekutiven. Im Gegensatz zu fehlenden Vetospielern können sequentielle Vetospieler aber auch die Umsetzung

von Veränderungen blockieren. Für diese zweiten Phase politischer Prozesse – die nicht im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit stand – bieten die neueren modifizierten Vetospieleransätze logische und empirisch vielfach bestätigte Erklärungen (vgl. etwa Wagschal 1999).

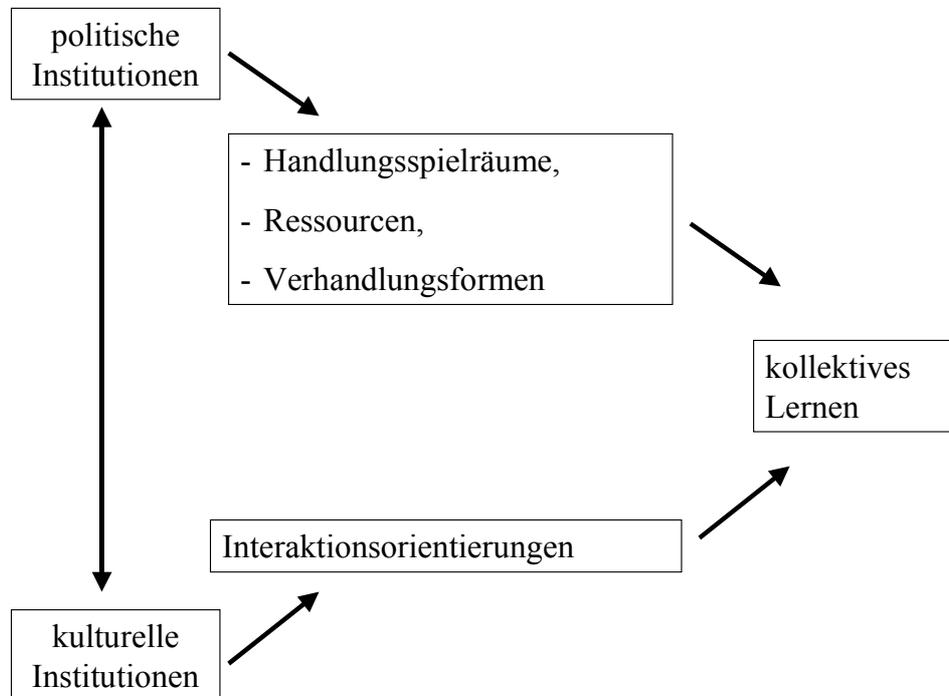
Übersicht 33 verdeutlicht auch ein weiteres zentrales Ergebnis der Arbeit: Folgt man der hier verwendeten heuristischen Verwendung des Vetospielerkonzepts, dann weist auch das britische Regierungssystem mitunter mehrere Vetospieler auf. Diese Vetospieler waren im untersuchten Fall vor allem die Fraktionen der konservativen Unterhausfraktion zwischen 1993 und 1997. Diese Fraktionen waren zwar nicht an der eigentlichen Entscheidungsfindung der Kernexekutive beteiligt, sie konnten aber durch die Androhung eines Sturzes des Premierministers (bzw. eines Entzugs des Vertrauens) faktisch die Konzepte der Regierung im Nachhinein verhindern. Sie wirkten somit als sequentielle Vetospieler.⁵⁰

Die Differenzierung zwischen Vetospielertypen und Interaktionsorientierungen verdeutlicht vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Fallbeispiele auch die Notwendigkeit einer Beachtung von kulturellen Institutionen. Während politische Institutionen die Typen der Vetospieler bestimmen, wirken kulturelle Institutionen wesentlich auf die Interaktionsorientierungen der Akteure ein (vgl. Übersicht 34). Bezogen auf die genannten Differenzierungen kommt die Arbeit zu folgenden Einordnungen der Fallstudien. In der deutschen Verfassungs- und Währungspolitik war die Interaktionsorientierung fast aller Akteure solidarisch: Es wurde eine gemeinsame Position angestrebt. Allerdings war das Entscheidungsverfahren bezogen auf die institutionellen Vetospieler sequentiell: Bundestag, Bundesrat und Bundesverfassungsgericht hatten (zumindest bis zur Grundgesetzänderung des neuen Artikels 23) kaum Möglichkeiten, die ursprüngliche deutsche Verhandlungsposition mitzuprägen. Sie konnten aber ex-post Entscheidungen blockieren. Diese institutionellen Vetospieler spielten insbesondere bei der Ratifikation des Maastrichter Vertrags eine entscheidende Rolle. In der Ratifikationsphase war daher kein kollektives Lernen zu erwarten. Dennoch führten die solidarische Interaktionsorientierung und (im Bereich der politischen

⁵⁰ Beachtet man die hier vorgestellte Differenzierung, dann dürfte in Bezug auf die Veränderlichkeit der Kernexekutiven das britische Regierungssystem dem amerikanischen mit seinen zahlreichen sequentiellen Vetopunkten stärker ähneln, als das deutsche Regierungssystem mit seinen konkordanten Vetopunkten dem amerikanischen ähnelt. Das hier vorgestellte Konzept kommt somit zumindest zu einer Relativierung der Einordnungen klassischer Vetospieler-Konzepte.

Integration) das geringe Konfliktniveau in der deutschen Europapolitik dazu, dass auf Blockaden verzichtet wurde.

Übersicht 34: Institutionelle Rahmenbedingungen und kollektives Lernen.



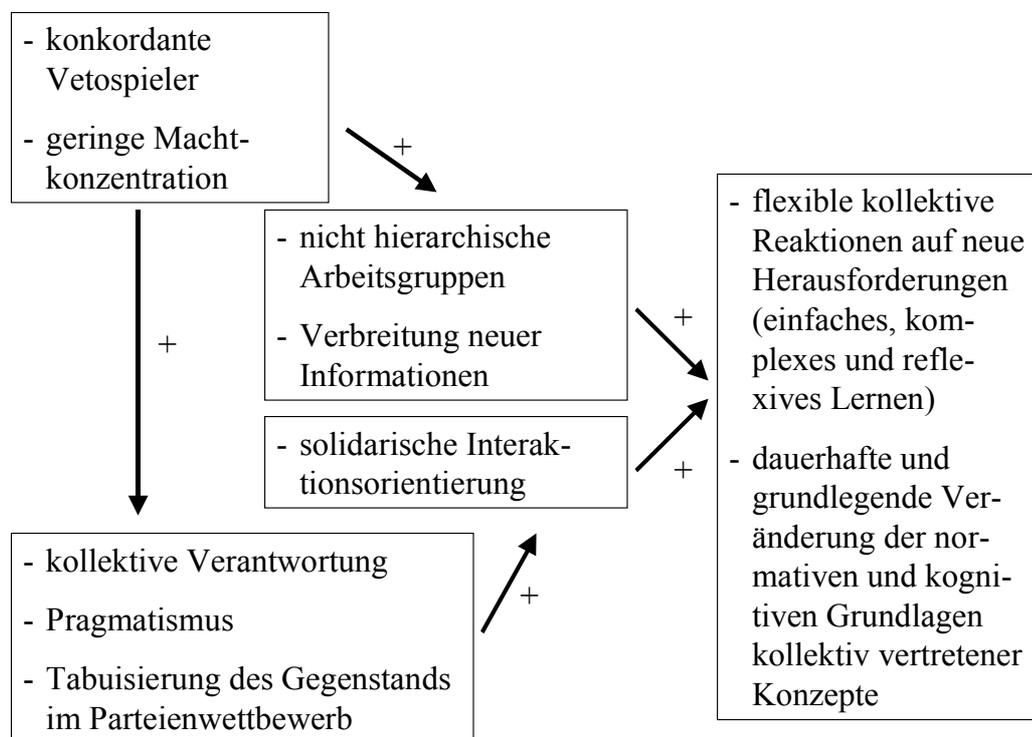
Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Formulierung neuer deutscher Konzepte zu Kernfragen der Europapolitik finden sich neben den sequentiellen auch zahlreiche konkordante Vetospieler. Hierzu zählten neben den Koalitionsparteien faktisch auch einzelne Regierungsressorts und in Währungsfragen auch die Bundesbank. Obwohl das deutsche europapolitische Koordinationssystem in der Tagespolitik wenig zentralisiert ist, wurden die deutschen Positionen in Kernfragen der Verfassungs- und Währungspolitik in Deutschland umfassend koordiniert. Dabei wurden phasenweise auch die Ministerpräsidenten der Bundesländer eingebunden, so dass auch diese dann als konkordante Vetospieler wirkten.

Die geringe Machtkonzentration des deutschen Regierungssystems und die in Verhandlungsgremien eingebundenen konkordanten Vetospieler ermöglichten gemeinsam mit der solidarischen Interaktionsorientierung unterschiedliche Formen kollektiven Lernens (vgl. Übersicht 35). Unter den Bedingungen geringen

Konfliktniveaus (also bei Fragen der politischen Integration) ermöglichten diese Voraussetzungen komplexes Lernen, das sich etwa in der Entwicklung neuer Konzepte zur flexiblen Integration ausdrückte. Unter den Bedingungen hohen Konfliktniveaus (als bei der Frage der Aufgabe der D-Mark) ermöglichten dieselben Voraussetzungen dauerhafte und grundlegende Veränderungen – in diesem Fall die Aufgabe der anfangs vertretenen ökonomistischen Position zugunsten von monetaristischen Konzepten.

Übersicht 35: Institutionelle Voraussetzungen für kollektives Lernen



Quelle: Eigene Darstellung.

Vollkommen entgegengesetzt waren die Rahmenbedingungen der britischen Beispiele. Hier war die Interaktionsorientierung vieler Akteure ausgesprochen konfliktorientiert, da Europapolitik in Großbritannien Gegenstand des Parteienwettbewerbs war und zudem ein stark ideologisch begründeter (unpragmatischer) Zugang vorherrschte. Gleichzeitig bestanden aber zumindest in der Tagespolitik zwischen den Ressorts Verfahren der konkordanten Positionsbestimmung. Diese Verfahren fehlten allerdings gegenüber den Faktionen der Unterhausfraktion. Eine

Kombination von sequentiellem Entscheidungsverfahren und Konfliktorientierung bei grundlegenden inhaltlichen Unterschieden zwischen den Positionen der verschiedenen Vetospieler führt offenbar unausweichlich zu Blockaden. Diese Blockaden wirkten sich sowohl in der ersten Phase der starken Machtkonzentration als auch während der späteren Erosion der Macht des Premierministers aus. Sie betrafen sowohl die flexible Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen (also systemische Rückkoppelungsschleifen) in wenig kontroversen Feldern als auch die Durchsetzung grundlegender Veränderungen in kontroversen Bereichen.

Die Ergebnisse der Fallstudien legen eine weitere Ergänzung des eingangs entwickelten theoretischen Rahmens nahe. So spielen neben den erklärenden Variablen des Vetospielertheorems (Anzahl der Vetospieler, deren relative Präferenzen und deren interne Kohärenz), den Typen der Vetospieler und den Interaktionsorientierungen der Akteure auch die politischen Strategien einzelner Policy-Entrepreneurs eine entscheidende Rolle für die Wahrscheinlichkeit der Veränderung politischer Programme in unterschiedlichen politischen Systemen. Das Konzept des Policy-Entrepreneurs wurde bei den bisherigen theoretischen Überlegungen noch nicht eingeführt, da es schwierig ist, die Wirkung politischer Unternehmer in Abhängigkeit von den jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen zu prognostizieren. Ex-post müssen jedoch die Strategien einzelner führender Individuen in ein vollständiges Erklärungsmodell integriert werden. Im deutschen Fall war es vor allem die Strategie des Bundeskanzlers, der nicht (wie Thatcher im britischen Fall) versuchte, eigene Positionen gegenüber Vetospielern möglichst umfassend umzusetzen, sondern der seinerseits eine solidarische Interaktionsorientierung (also eine Kompromissuche) bei der Entwicklung der Konzepte verfolgte. Kohl war damit innenpolitisch letztlich entscheidender als Genscher – obwohl Genscher intergouvernemental vor allem bei der Einheitlichen Europäischen Akte und bei der Währungsunion der wohl wichtigste Policy-Entrepreneur war (vgl. Dyson/ Featherstone 1999).

Bezogen auf den Ertrag der Ansätze organisationalen Lernens für die Erklärung der untersuchten Phänomene waren die Ergebnisse unterschiedlich. Grundsätzlich hat sich gezeigt, dass die begrifflichen Konzepte systemtheoretischer Organisationstheorien, die der Formulierung der abstrakten Hypothesen A1 und A2 zugrunde lagen, nur sinnvoll sind, wenn weitgehender Konsens über gemeinsame Ziele der Kernexekutive vorliegt (wie in der deutschen Integrationspolitik und in

der ersten Phase der britischen Währungspolitik). Handlungstheoretische Konzepte, auf die sich die nachfolgenden abstrakten Hypothesen bezogen, können dagegen mit den vorgestellten Modifikationen auch auf andere Bereiche angewendet werden. Auch bei der konkreten Beurteilung der operationalen Hypothesen war somit der Ertrag der handlungstheoretisch begründeten Hypothesen meistens größer.

Hypothese B1, die auf einer Übertragung des Lernparadoxes von Argyris/Schön beruhte, hat sich als wenig ertragreich erwiesen. Die Ergebnisse der britischen Fälle (keine komplexen und reflexiven Lernprozesse) und der deutschen Währungspolitik (komplexe Lernprozesse) entsprechen zwar den Erwartungen. Wesentliche Veränderungen in der deutschen Integrationspolitik hat es dagegen nicht gegeben. Unabhängig von den Übereinstimmungen der Ergebnisse hat sich der Aspekt des Problemdrucks durch mangelhafte Anpassungen in der Europapolitik als eher irrelevant erwiesen. Dies war insbesondere darauf zurückzuführen, dass die letztlich wirksamen Politikergebnisse eben nicht nur von der jeweiligen Kernexekutive selbst abhingen, sondern intergouvernemental verhandelt wurden. Gegen die Übertragung des Lernparadoxes spricht auch der Befund von Roland Czada, der am Beispiel der Vereinigungspolitik zeigt, dass politische Veränderungen oft nicht die Folge geplanter und zielgerichteter Verarbeitungen neuer Informationen sind, sondern auf einer Vielzahl kleiner Veränderungen beruhen, mit denen jeweils auf Problemdruck reagiert wird (vgl. Czada 1995).

Hypothese B2 dagegen, die auf einer Verbindung verschiedener theoretischer Überlegungen beruht, hat sich als nützlich erwiesen. Im britischen Fall gab es zwar mehr Veränderungen als zu erwarten gewesen wären. Diese basierten aber darauf, dass die Machtkonzentration phasenweise geringer war als angenommen. Im deutschen Fall bestätigte sich weitgehend die Erwartung eines positiven Einflusses der geringen Machtkonzentration auf die Wahrscheinlichkeit von Veränderungen.

Auch die Erwartung der Hypothese B3, dass die verfassungsrechtlichen und vor allem die kulturellen Rahmenbedingungen der deutschen Europapolitik Veränderungen durch Policy-Transfer wahrscheinlich machen, wurde tendenziell bestätigt. Allerdings lieferten die empirischen Untersuchungen hier nur wenig konkrete Belege.

Die Erwartung der Hypothese B4, dass Konzepte von Ideenagenturen in Großbri-

tannien kaum zu Veränderungen führen, wurde weitgehend bestätigt. Entgegen den Erwartungen haben aber auch im deutschen Fall Ideenagenturen eine vergleichsweise geringe Rolle gespielt. Dies liegt aber weniger an der Machtverteilung des politischen Systems als an der fehlenden offen normativen Wissenskulturskultur in Deutschland, die Think Tanks eine geringere Bedeutung als in den angelsächsischen Ländern zuweist (vgl. Wewer 2003).

Hypothese B5 beruhte auf einer Übertragung des Wiesenthalschen Konzepts des unkonventionellen Organisationslernens. Dieses Konzept hat sich im deutschen Fall als äußerst ertragreich erwiesen. Auch die Ergebnisse der britischen Beispiele (geringe Veränderungen) entsprechen den Erwartungen der Hypothese. Allerdings beruhen diese Ergebnisse nicht durchgängig – wie ursprünglich angenommen – auf der Homogenität der Ausrichtungen in der Kernexekutive. Trotz einer Heterogenität der kognitiven Grundlagen in der britischen Kernexekutive wurde „unkonventionelles“ Lernen in Großbritannien aber zunächst durch die Machtkonzentration und anschließend die sequentiellen Vetospieler verhindert.

Auch Hypothese B6, die Konzepte der handlungstheoretischen Organisationssoziologie (Wilkesmann 1999) in modifizierter Form überträgt, wurde voll bestätigt. Tatsächlich hat die große Machtkonzentration insbesondere während der Ära Thatcher in Großbritannien die Entwicklung neuer Konzepte in kleinen Arbeitsgruppen fast vollständig blockiert. In Deutschland wurden dagegen von Arbeitsgruppen wiederholt neue Konzepte entwickelt, die auch durchgesetzt wurden.

Dagegen konnte für die Hypothese B7 in keinem der Beispiele Bestätigung gefunden werden. Entgegen den Erwartungen ermöglicht auch das britische System keine Verstetigung von Veränderungen durch Anpassungslernen. Dies gilt sowohl für Phasen mit hoher als auch für Phasen mit geringer Machtkonzentration. In Deutschland waren dagegen entgegen den Erwartungen Verstetigungen durch Anpassungslernen zu beobachten. Die Haupterklärung für diesen Befund liegt darin, dass Anpassungslernen offenbar weniger durch große Machtkonzentration als vielmehr vor allem durch eine solidarische Interaktionsorientierung gefördert wird.

Die Hypothesen B8 und B9 haben bereits die Erkenntnis aufgenommen, dass in den ausgewählten Beispielen die Machtkonzentration in Großbritannien nicht durchgängig größer war als in Deutschland. Danach wurden in Großbritannien wesentliche Veränderungen dadurch erwartet, dass bessere interne Möglichkeiten

zum Sturz des Premiers bestehen. Der Wert dieser Hypothesen liegt vor allem darin, dass die teilweise analogen Wirkungen der Machtverteilung durch das Wahlverfahren der konservativen Partei nach 1965 und die deutsche Gewaltenverflechtung verdeutlicht werden. Die konkreten empirischen Befunde waren dagegen widersprüchlich und bestätigen die Erwartungen nur teilweise (vgl. Übersicht 36).

Übersicht 36: Beurteilung der Hypothesen

Hypothesen (Kurzform)	Beurteilungen
B1: Einfache Anpassungen in Großbritannien wahrscheinlicher, wesentliche Änderungen in Deutschland wahrscheinlicher.	- In den britischen Fällen tatsächlich keine wesentlichen Veränderungen, Gründe lagen aber nicht im Problemdruck. - In der deutschen Integrationspolitik entgegen den Erwartungen keine grundlegenden Veränderungen (wg. übereinstimmender Normen). - Bestätigung in der deutschen Währungspolitik, aber nicht durch Problemdruck.
B2: Veränderungen durch Kritiker mit abweichenden Positionen und eigenen Ressourcen (keine Veränderungen in GB, wesentliche Veränderungen in der deutschen Währungspolitik).	- In den britischen Beispielen nur teilweise bestätigt, da hier die Machtkonzentration nicht immer so hoch war wie angenommen. - In den deutschen Beispielen bestätigt.
B3: Policy-Transfer eher in Deutschland.	- Weitgehend bestätigt, aber nur wenig konkrete empirische Belege.
B4: Eher Veränderungen durch Konzepte von externen Think Tanks in Deutschland als in GB.	- Im britischen Fall bestätigt. - Im deutschen Fall kaum Bedeutung von Think Tanks.
B5: Unkonventionelles Organisationslernen führt in Deutschland zu Veränderungen.	- Im britischen Fall teilweise bestätigt, aber wenig ertragreich. - Im deutschen Fall sehr ertragreich.
B6: Veränderungen durch nicht-hierarchische kleine Arbeitsgruppen nur in Deutschland.	- In beiden Fällen voll bestätigt.
B7: Anpassungslernen in Großbritannien wahrscheinlicher.	- In keinem Fallbeispiel bestätigt.
B8: Abrupte Veränderungen durch Machtverschiebungen in Großbritannien wahrscheinlicher.	- Weitgehend bestätigt, aber auch entgegengesetzte Befunde.
B9: Stetige Veränderungen durch Machtverschiebungen in Deutschland wahrscheinlicher.	- Unterschiedliche Befunde.

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Beurteilung der Hypothesen ist zu beachten, dass die ausgewählten Fallbeispiele nicht nur zeitlich, sondern auch inhaltlich viele Besonderheiten aufweisen. Bereits in der europäischen Tagespolitik gilt die Annahme einer Einbindung der deutschen Vetospieler in Verhandlungssysteme weit weniger (vgl. etwa Bulmer/Jeffery/Paterson 2000; Derlien 2000). In der Tagespolitik gibt es in Deutschland kaum ex-ante Abstimmungen zwischen den Akteuren und entsprechend viele innenpolitische Blockaden und Lernhindernisse. Daher ist der Gesamterfolg der deutschen Europapolitik auch nicht durchgängig positiv: Den erfolgreichen Gipfelverhandlungen stehen viele Misserfolge in der Tagespolitik entgegen (vgl. Gaddum 1994).

Dies zeigt, dass sich dieselben institutionellen Rahmenbedingungen unterschiedlich auswirken können: Wenig zentralisierte Kompetenzverteilungen können – wie vom Vetospielertheorem vermutet – zu Blockaden führen. Sie können aber auch Veränderungsprozesse anstoßen. Wie sich die rechtlichen Kompetenzverteilungen auswirken, hängt in besonderer Weise von den normativen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ab: In Feldern, die nicht durch besondere Interessen vermacht sind (wie es der Agrarsektor insbesondere durch den Bauernverband ist), können sich Verhandlungssysteme innovativ auswirken. Dies gilt offenbar auch (und gerade) dann, wenn normative Grundsatzkonflikte existieren, wie dies in der deutschen Währungspolitik der Fall war. Hier ist es offenbar von Vorteil, wenn die konkurrierenden Positionen die Möglichkeit haben, auf die kollektive Entscheidungsfindung konstruktiv einzuwirken. Bei hierarchischen Entscheidungsstrukturen besteht dagegen das Risiko, dass sich die nicht vertretene Seite zu einer grundsätzlichen Konfrontation entschließt. Die britischen Beispiele zeigen, dass eine solche grundsätzliche Konfrontation auch dann erfolgreich zur völligen Blockade der Regierungspolitik führen kann, wenn das politische System der schwächeren Koalition keine formalen Möglichkeiten für ein „Veto“ im Entscheidungsfindungsprozess zuweist. Dies liegt vor allem daran, dass in hierarchisch strukturierten politischen Systemen die Möglichkeiten zum Sturz der politischen Führung faktisch analog zu institutionellen Vetopositionen genutzt werden können, wie vor allem die Regierungszeit Majors gezeigt hat.

Die hier vorgestellten Überlegungen und Fallbeispiele sind nur ein erster Schritt bei der Zusammenführung der theoretischen Konzeptionen der Vergleichenden Politikwissenschaft und der lerntheoretischen Organisationsforschung. Zukünftige

Studien werden die hier vorgeschlagene Perspektive mit weiteren theoretischen Elementen vertiefen und nach Möglichkeit zu standardisierbaren Aussagen weiterentwickeln müssen. Auf dieser Grundlage können die dann weiterentwickelten Thesen auf zusätzlichen Politikfelder angewendet und systematisch geprüft werden.