

Thomas Gehring

Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation

Wie durch Kommunikation und Entscheidung
soziale Ordnung entsteht



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei
Der Deutschen Bibliothek erhältlich. (<http://www.ddb.de>)

ISBN 3-7890-7877-8

1. Auflage 2002

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2002. Printed in Germany. Alle Rechte,
auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der
Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Kapitel I: Einleitung	9
1. Die Aufgabe: eine auf die Europäische Union übertragbare Theorie internationaler Institutionen	11
2. Das Argument: eine zur Kooperationstheorie komplementäre Konzeption spezifischer internationaler Institutionen	13
3. Der Ertrag: ein besseres Verständnis institutioneller Koordinations- und Steuerungsprozesse	18
4. Der Aufbau des Buches	21
Kapitel II: Zwischen Rationalismus und Konstruktivismus: Grundlagen einer Theorie spezifischer internationaler Institutionen	23
1. Die theorieleitende Idee: Unbestimmtheit als Quelle sozialer Ordnung	24
1.1. Unbestimmtheit in der 'funktionalen Theorie' internationaler Regime	24
1.2. Kontingenz als Grundlage der sozialen Ordnung in der Theorie sozialer Systeme	26
1.3. Anknüpfungspunkte für eine Theorie spezifischer internationaler Institutionen	32
2. Drei Grundentscheidungen für die Theoriekonstruktion	33
2.1. Die erkenntnistheoretische Dimension: erklärendes Verstehen	34
2.2. Die Erklärungsrichtung: eine tragfähige Mikro-Makro-Verbindung	37
2.3. Die Dimension der Ansatzhöhe: Staaten als zentrale Akteure	40
3. Fazit	43
Kapitel III: Das Orientierungsproblem als Quelle der sozialen Ordnung	45
1. Die Akteurkonzeption	46
2. Orientierungsprobleme in komplexen Handlungssituationen	51
2.1. Komplexitätsinduzierte Schranken des rationalen Handelns	51
2.2. Die Bewältigung des Komplexitätsproblems durch die Bildung von Wissen	53
3. Orientierungsprobleme in sozial kontingenten Handlungssituationen	58
3.1. Interdependenzinduzierte Schranken des rationalen Handelns	58
3.2. Die Bewältigung des Interdependenzproblems durch Normbildung	61
4. Fazit	67

Kapitel IV: Die Konstruktion eines Verhandlungsraums als Voraussetzung für die Steuerung durch internationale Institutionen	69
1. Der Bedarf für spezifische internationale Institutionen	71
1.1. Die Grenzen der spontanen Entwicklung von Kooperation	71
1.2. Kooperation durch Kommunikation	73
2. Drei zentrale Selektionen als Voraussetzung der institutionellen Steuerung	79
2.1. Die Konstruktion eines Problemfeldes	79
2.1.1. Die Konstruktion bilateraler Problemfelder	80
2.1.2. Die Konstruktion multilateraler Problemfelder	81
2.1.3. Die Folgen der Abgrenzung eines Problemfeldes	87
2.2. Die Bestimmung der Mitgliedschaft der entstehenden Institution	90
2.3. Die Festlegung rudimentärer Entscheidungsregeln	94
3. Fazit	98
Kapitel V: Verhandlungen: ein Mechanismus zur Überwindung des Orientierungsproblems durch Kommunikation	101
1. Verhandlungen als Mechanismus des kollektiven Entscheidens	103
2. Arguing: Verhandeln über Geltungsansprüche	107
3. Bargaining: Verhandeln über Verteilungsfragen	114
4. Asymmetrierung als Folge von Orientierungsproblemen im Bargaining-Prozeß	121
4.1. Die Rolle des Vermittlers im Bargaining-Prozeß	121
4.2. Die Funktion des Politikunternehmers: Organisation des Bargaining-Prozesses	124
5. Das Verhandlungsergebnis als Grundlage der internationalen Kooperation	128
6. Fazit	130
Kapitel VI: Das Verhandlungssystem als Grundform der spezifischen internationalen Institution	133
1. Eine interaktionsorientierte Konzeption internationaler Institutionen	135
1.1. Das Verhandlungssystem als emergentes soziales System	135
1.2. Das Verhandlungssystem als Selektionsapparat	141
2. Mechanismen der Funktionserfüllung eines Verhandlungssystems	143
2.1. Das Steuerungsproblem	144
2.2. Die Beobachtung der Umwelt durch ein Verhandlungssystem	147
2.3. Die Informationsverarbeitung durch ein Verhandlungssystem	151
3. Fazit	152

Kapitel VII: Die Bearbeitung des Orientierungsproblems im Rahmen differenzierter institutioneller Entscheidungsprozesse	155
1. Voraussetzungen der Differenzierung institutioneller Entscheidungsprozesse	157
1.1. Beweggründe für die Differenzierung des Verhandlungsprozesses	157
1.2. Spielräume für die Modifikation des Verhandlungsarrangements	162
2. Die sachliche Differenzierung institutioneller Entscheidungsprozesse	165
2.1. Die institutionalisierte Trennung von Arguing und Bargaining	166
2.2. Die Auslagerung von Detailverhandlungen	170
2.3. Verteilungswirksame Entscheidungen durch Anwendung allgemeiner Kriterien	174
2.4. Zwischenfazit	179
3. Die zeitliche Differenzierung institutioneller Entscheidungsprozesse	180
3.1. Pfadabhängigkeit durch die zeitliche Verkettung von Entscheidungssituationen	181
3.2. Die Kombination der zeitlichen mit der sachlichen Differenzierung	183
4. Die soziale Differenzierung internationaler Institutionen	185
4.1. Die Veränderung der Verhandlungssituation durch Mehrheitsbeschlüsse und die Delegation von Entscheidungsbefugnissen	186
4.2. Die Stabilisierung diskursiver Selektionsprozesse durch soziale Differenzierung	191
5. Fazit	194
Kapitel VIII: Handlungsfähigkeit und Autonomie komplexer internationaler Institutionen	197
1. Die Handlungsfähigkeit komplexer internationaler Institutionen	198
2. Die Autonomie komplexer internationaler Institutionen	204
2.1. Komplexe internationale Institutionen weisen den beteiligten Akteuren Einflußchancen zu	206
2.2. Komplexe internationale Institutionen unterlaufen die Hierarchie der Entscheidungsebenen	208
2.3. Komplexe internationale Institutionen gewinnen eigenständige Reflexionsfähigkeit	212
2.4. Komplexe internationale Institutionen übernehmen die Kontrolle des Entscheidungsprozesses	213
3. Fazit	217

Kapitel IX: Die Europäische Union als komplexe internationale Institution	219
1. Die obere Entscheidungsebene der zwischenstaatlichen Koordination	221
1.1. Die Grundlagen der Europäischen Union: zwischenstaatliche Kooperation und die funktionale Differenzierung des Entscheidungsprozesses	221
1.2. Binnenmarktkoordination auf der zwischenstaatlichen Entscheidungsebene	226
2. Die horizontale Differenzierung der Entscheidungsprozesse auf der Ebene der regulären Rechtsetzung	228
2.1. Die Institutionalisierung der Politikunternehmerrolle und der Ausbau der Beobachtungsfunktion	229
2.2. Die Aufsichtsfunktion des Ministerrates	233
2.3. Die Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments	237
2.4. Folgen der horizontalen Differenzierung	240
3. Der 'Neue Ansatz' und die Einführung einer dritten Entscheidungsebene	241
3.1. Gründe für den 'Neuen Ansatz' und Folgen für die reguläre Rechtsetzungsebene	242
3.2. Das Setzen technischer Normen mit Hilfe privater Normungsinstitute	245
3.3. Binnenmarktentscheidungen im Rahmen von 'Komitologie'-Ausschüssen	249
3.4. Marktregulierung unter Beteiligung selbständiger Behörden: Die Europäische Arzneimittel-Agentur	254
3.5. Fazit	257
4. Das Recht als Ordnungsrahmen des europäischen Entscheidungsprozesses	259
4.1. Grundlagen des europäischen Rechtssystems	259
4.2. Folgen der Entstehung eines Rechtssystems innerhalb der Europäischen Union	265
5. Fazit	272
Kapitel X: Fazit - Komplexe internationale Institutionen und das Entstehen sozialer Ordnung durch Kommunikation und Entscheidung	275
Liste der Abkürzungen	285
Literatur	287

Kapitel I

Einleitung

Im Zuge des europäischen Integrationsprozesses ist eine weltweit beispiellose Institution entstanden, die eine spezifische Form der sozialen Ordnung jenseits des Nationalstaates begründet. Wie herkömmliche internationale Organisationen und Regime erlaubt die Europäische Union (EU) das Regieren auch außerhalb des Nationalstaates, greift dabei jedoch tiefer in die Geschicke der Mitgliedstaaten, ihrer Bürger und Wirtschaftssubjekte ein als jede andere internationale Institution. In ihrem Rahmen ist inzwischen ein Entscheidungsapparat entstanden, der den politischen Entscheidungssystemen der Mitgliedstaaten in vieler Hinsicht ähnlicher ist als denen herkömmlicher internationaler Regime und Organisationen. Es handelt sich jedoch weder um einen Staatenbund noch um einen Bundesstaat, möglicherweise auch nicht um einen 'Staat im Werden' (Wildenmann 1991, Schuppert 1994) als Übergangsstufe mit lediglich begrenzter Lebensdauer auf dem Wege zu einem europäischen Bundesstaat. Die für die Union erfundenen Bezeichnungen, etwa 'supranationale' Institution (vgl. bereits Haas 1958: 58-59), 'Staatenverbund' (Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 1994, Bd. 89: 181) oder 'neuer Herrschaftstypus' (Bogdandy 1993) umschreiben die empirische Einzigartigkeit der EU begrifflich. Sie verraten jedoch auch konzeptuelle Ratlosigkeit. Wie alle Begriffe tragen sie nicht zum Verständnis oder gar zur Erklärung der institutionellen Eigenschaften dieser Institution bei (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996: 18). Die theoriegeleitete Integrationsforschung ist seit langem von der Frage geprägt, wie man eine Institution *analytisch* behandeln soll, die mit keiner bereits bekannten Institution vergleichbar zu sein scheint.

Autoren, die an den Neofunktionalismus der fünfziger und sechziger Jahre (etwa Haas 1958, Lindberg/Scheingold 1970) anknüpfen (Sweet Stone/Sandholtz 1997), gehen davon aus, daß 'Staaten' als die zentralen Akteure des internationalen Systems im Rahmen der EU nicht nur einen erheblichen Teil ihres Einflusses (Marks et al. 1996), sondern auch ihre Fähigkeit verloren haben, einheitlich zu handeln. An ihre Stelle treten neben nicht-staatlichen Akteuren sub-staatliche Einheiten, etwa Ministerien, Gerichte oder Gebietskörperschaften mit jeweils eigenen Interessen. Tatsächlich läßt sich der europäische Entscheidungsprozeß weitgehend als Interaktion der 'supranationalen' Organe der EU, der Kommission, des Parlaments und des Gerichtshofes, mit sub-nationalen Akteuren, etwa Interessengruppen (Kohler-Koch 1996a, Greenwood et al. 1992), Regionen (Marks 1992, Tömmel 1992), Ministerien und zunehmend auch den Bürgern der Mitgliedstaaten (Alter/Meunier-Aitsahalia 1994, Wiener/della Salla 1997), beschreiben. Allerdings behandelt der Neofunktionalismus die Union vielfach nicht nur empirisch, sondern auch analytisch als Gebilde 'sui generis' (Jachtenfuchs 1997). Da Theoriebildung immer eine über den Einzelfall hinausreichende Generalisierbarkeit voraussetzt, entzieht er den Integrationsprozeß damit ungewollt der theoriegeleiteten Untersuchung (Caporaso/

Keeler 1995: 36, Risse-Kappen 1996: 56). Dann läßt sich etwa feststellen, daß die EU sich von einer internationalen Organisation zu einem supranationalen Entscheidungssystem entwickelt hat. Die Zusammenhänge, die diesem Prozeß zugrunde liegen, bleiben jedoch verborgen (Sandholtz 1996: 427), solange die fallübergreifende Dynamik derartiger Entwicklungen unbekannt bleibt.

Die Analyse einzelner Komponenten dieses Entscheidungssystems läßt sich durch die Übertragung von Zusammenhängen auf das politische System der Union fördern, die aus den politischen Systemen föderaler Staaten bekannt sind (Krislov et al. 1985, Sbragia 1992b). Dann kann man die Rolle des Europäischen Gerichtshofes aus dem Blickwinkel eines Bundesgerichts (Shapiro 1992, Wolf-Niedermaier 1997) oder den Spielraum des Europäischen Parlaments im Verhältnis zu anderen Organen untersuchen (Tsebelis 1994, Schneider 1995, Hubschmidt/Moser 1997). Die insbesondere in der US-amerikanischen vergleichenden Politikwissenschaft verbreitete analytische Übertragung des Modells des (Föderal-) Staates auf die Union (vgl. auch Hix 1999) ist für das Verständnis der Funktionsweise der Union hoch produktiv und zeigt, daß nicht alles, was in der EU passiert, einzigartig ist. Sie ist jedoch notwendig auf die Untersuchung begrenzter Einzelzusammenhänge beschränkt, die sich aufgrund der Besonderheiten der Union nur schwer zu einem Gesamtbild zusammenfügen lassen.

Historisch geht die Union nicht auf einen - wenigstens fiktiven - konstituierenden Akt eines europäischen Volkes, sondern auf einen Gründungsakt der sechs ursprünglichen Mitgliedstaaten und die Beitrittsakte weiterer Staaten zurück - und diese Akteure haben ihren Status *als Staaten* bisher nicht aufgegeben. Darin ist die Union mit den vielen internationalen Organisationen und 'Regimen' vergleichbar, die von Staaten in der Regel durch zwischenstaatliche Verträge konstituiert werden, um angesichts einer zunehmend interdependenten Welt politische Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen (Kohler-Koch 1993, Zürn 1998). Ein Gesamtbild der bestehenden Europäischen Union, das nicht lediglich auf der fiktiven Zielbestimmung (Föderalstaat) beruht, sondern durch die historische Entwicklung empirisch abgestützt ist, läßt sich deshalb gewinnen, wenn man sie als von Staaten im Rahmen der internationalen Beziehungen errichtete, besonders erfolgreiche und weit entwickelte internationale Organisation begreift (Moravcsik 1991, 1998, Taylor 1996), die *zwischenstaatliche* Kooperation institutionell unterfüttert (Keohane/Hoffmann 1991, Moravcsik 1993).

Der integrationstheoretische Intergouvernementalismus kann auf eine in der Disziplin der Internationalen Beziehungen über viele Jahre entwickelte kooperations- und regimetheoretische Grundlage aufbauen (Krasner 1982, Zürn 1992, 1998). Die auf die rationalistische Spiel- und Gruppentheorie gestützte Kooperationstheorie gewinnt ihre Erklärungsstärke daraus, daß sie sowohl die Chancen internationaler Kooperation als auch deren Grenzen (Keohane 1984) aus vergleichsweise wenigen Annahmen über das Verhalten der beteiligten Akteure abzuleiten vermag. Sie läßt erkennen, *unter welchen Umständen* die Errichtung einer internationalen Institution selbst für solche Akteure 'funktional' ist, die ihr Handeln nur an ihren eigenen Interessen ausrichten. Allerdings erscheint der Integrationsprozeß dann zunächst als eine Abfolge 'Geschichte schreibender' (Peterson 1995: 70) Integrati-

onsschritte, die von der Verabschiedung der Gründungsverträge der drei Gemeinschaften über die Auflage des Binnenmarktprojektes bis zum Abschluß der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza reichen (Schneider/Cederman 1994). Erklärbar wird aus dieser Perspektive, *warum* die Mitgliedstaaten sich auf bestimmte Kooperationsprojekte verständigen und warum sie zu den jeweils gewählten institutionellen Arrangements greifen (Moravcsik 1998, Pollack 1996, 1997a).

Die *Folgen* der Errichtung des supranationalen Entscheidungsapparates, durch den die Union sich von anderen internationalen Steuerungsinstitutionen unterscheidet, bleiben dabei jedoch weitgehend unberücksichtigt. Die Organisation der für den europäischen Integrationsprozeß zentralen Binnenmarktpolitik macht dies beispielhaft deutlich. Während die Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (GATT/WTO) die Bedingungen der Marktintegration im Rahmen der zwischenstaatlichen Welthandelsrunden selbst festlegen, haben die EG-Staaten sich im Rahmen ihrer Verhandlungen über die Einheitliche Europäische Akte auf das vertragliche Festlegen des Ziels der Vollendung des Binnenmarktes sowie eines modifizierten Entscheidungsverfahrens beschränkt (Moravcsik 1991). Dadurch haben sie die inhaltliche Bestimmung hunderter von Harmonisierungsprojekten auf nachgeordnete Entscheidungsebenen übertragen. Dort verfügen auch andere Akteure, etwa die supranationalen Organe und nicht-staatliche Akteure, über eigene Einflußchancen, die den Einfluß der Mitgliedstaaten reduzieren. Deshalb sind auf dieser Ebene andere Ergebnisse mit anderen Verteilungsfolgen zu erwarten als in zwischenstaatlichen Verhandlungen (Garrett/Tsebelis 1996).

Die Europäische Union unterscheidet sich von herkömmlichen internationalen Organisationen und Regimen also weder in bezug auf ihre Mitgliedschaft, die auf Staaten beschränkt ist, noch hinsichtlich ihrer Funktion, das Regieren jenseits des Nationalstaates zu ermöglichen. Die zentralen Unterschiede liegen in der Art und Weise, in der die Union diese Funktion erfüllt, und in den Folgen, die sich daraus für den Aufbau sozialer Ordnung ergeben. Um diese Unterschiede erfassen zu können, darf man nicht nur danach fragen, was Akteure tun und welche Gründe sie dafür haben, sondern muß zusätzlich klären, welchen Einfluß die Institution auf das innerinstitutionelle Handeln der jeweils beteiligten Akteure nimmt und welche Folgen damit verbunden sind.

1. Die Aufgabe: eine auf die Europäische Union übertragbare Theorie internationaler Institutionen

Trotz über zwanzig Jahre wäherender intensiver Diskussion gibt die Theorie internationaler Institutionen bislang kaum gehaltvolle Antworten auf diese Fragen. Sie enthält darüber hinaus konzeptuelle Inkonsistenzen, die ihre sinnvolle Anwendung auf die Europäische Union belasten. Die klassische Kooperationstheorie läßt zwar erkennen, unter welchen Bedingungen sich Kooperation und der Aufbau 'internationaler Regime' für rational handelnde und ihren Nutzen maximierende Akteure lohnen (Keohane 1984, Oye 1985). Sie ist jedoch auf einem so hohen Abstraktionsniveau angesiedelt, daß die Untersuchung der Eigenarten konkreter, also

empirisch beobachtbarer internationaler Institutionen kaum möglich ist (vgl. Haggard/Simmons 1987, Young 1989, Gehring 1994a: 23-62). So ist bis heute unklar, durch welche Eigenheiten sich eine 'typische' internationale Institution auszeichnet. Auch fehlt eine theoretisch gehaltvolle Konzeption internationaler Organisationen (Rittberger 1995, Abbott/Snidal 1998: 3-5). Solange Organisationen als transparenzschaffende Hilfseinrichtungen internationaler Regime (Martin 1993) oder als theoretisch wenig interessante Bürokratien (Keohane 1989: 3-4, Ruggie 1992: 573) konzipiert werden, entfällt die bestehende Kooperations- und Regimetheorie als Grundlage für die Untersuchung der Spezifika, die die Union von herkömmlichen internationalen Institutionen unterscheiden.

Konstruktivistische Kritiker weisen zudem auf einen grundsätzlichen Konstruktionsfehler der rationalistischen Kooperationstheorie hin. Obwohl das Interesse kooperations-theoretischer Arbeiten sich weitgehend auf spezifische Institutionen richtet (Hasenclever et al. 1996: 182, Keohane 1993: 26-28), in denen verhandelt, also *über* Handlungen *kommuniziert*, wird, werden internationale Institutionen in der Regel durch spieltheoretische Interaktionen modelliert, in denen die Akteure lediglich *durch* Handlungen kommunizieren (Kratochwil/Ruggie 1986: 764-765). So herrscht bis heute Unklarheit darüber, wodurch internationale Institutionen in die Lage versetzt werden, Akteure zu Verhaltensänderungen zu veranlassen, die kooperative Gesamtergebnisse hervorbringen (Martin/Simmons 1998: 743). Auch außerhalb der Internationalen Beziehungen scheint nicht immer klar zu sein, "was im einzelnen das Wirken einer Institution als Institution ausmacht" (Beyer et al. 1994: 255).

Die Beobachtung, daß die Europäische Union 'mehr' sei als ein internationales Regime (Wallace 1983a) und inzwischen als eigenständiger 'Akteur' betrachtet werden müsse (Schneider/Werle 1989), verweist deshalb zunächst einmal lediglich auf ein Defizit in den Theorie internationaler Institutionen. Es fehlt ein theoretisch gehaltvolles konzeptuelles Modell, das internationale Institutionen von den Handlungen der beteiligten Akteure und von der durch sie gestützten Kooperation unterscheidet, ihre typischen Merkmale herausarbeitet und auf diese Weise einen analytischen Rahmen für die empirische Untersuchung konkreter Institutionen, darunter auch der Europäischen Union, bietet.

Das vorliegende Buch soll einen Beitrag zur Überwindung dieses gemeinsamen Defizits der Theorie internationaler Institutionen und der Integrationstheorie liefern. Es geht von der Annahme aus, daß Staaten und andere Akteure sich im Rahmen der Europäischen Union nicht aus eigenem Antrieb anders verhalten als in internationalen Regimen und Organisationen mit vergleichbaren Tätigkeitsfeldern. Wenn sie sich in institutionalisierten Prozessen der Erzeugung von Steuerungssignalen unterschiedlich verhalten, dann wird dies auf die voneinander abweichenden Rahmenbedingungen zurückzuführen sein, die die betreffenden Institutionen ihrem Handeln setzen. Aufschluß darüber kann eine Theorie spezifischer, also zum Zweck des Regierens jenseits des Nationalstaates von Staaten errichteter internationaler Institutionen geben, die das spezifisch Institutionelle beleuchtet und in der Lage ist, (auch) den ausdifferenzierten Entscheidungsapparat der Europäischen Union zu erfassen.

Damit ist auch der Gegenstandsbereich des Buches umrissen. Behandelt werden ausschließlich spezifische internationale Institutionen. Darunter sollen Institutionen verstanden werden, die von Staaten mit dem Ziel errichtet und getragen werden, auf das Verhalten relevanter Akteure Einfluß zu nehmen, um Kooperation zu fördern. Dies gilt für internationale Regime (z.B. das europäische Regime zum Schutz der Menschenrechte und das globale Regime zum Schutz des Weltklimas), für internationale Organisationen (z.B. die Weltbank und die Welthandelsorganisation) ebenso wie für die Europäische Union. Nur diese Institutionen bilden die Grundlage für eine öffentlich getragene und (in Grenzen) gestaltungsfähige Politik jenseits des Nationalstaates. Demgegenüber bilden Institutionen, die von nicht-staatlichen Akteuren, etwa multinationalen Konzernen und internationalen Nichtregierungsorganisationen, aufgebaut und getragen werden, keinen selbständigen Untersuchungsgegenstand dieses Buches. Sie gehen jedoch in die Analyse ein, soweit sie Einfluß auf spezifische internationale Institutionen gewinnen. Das gilt auch für Institutionen, die 'spontan' aus dem Handeln von Staaten - und ggf. anderen Akteuren - hervorgehen, z.B. 'Souveränität' oder internationales Gewohnheitsrecht, weil sie nicht zum Zweck der Steuerung eingesetzt werden können.

2. *Das Argument: eine zur Kooperationstheorie komplementäre Konzeption spezifischer internationaler Institutionen*

Eine tragfähige Theorie internationaler Institutionen steht im Schnittpunkt zahlreicher existierender theoretischer Ansätze. Um eine Institution insgesamt erfassen zu können, muß sie die besondere Rolle der Mitgliedstaaten beachten, ohne deren Bedeutung durch das Untersuchungsdesign bereits zu präjudizieren. Um die Eigenschaften der komplexen Europäischen Union berücksichtigen zu können, darf sie sich der neofunktionalistischen Erkenntnis nicht verschließen, daß an den europäischen Entscheidungsprozessen neben staatlichen auch zahllose nicht-staatliche Akteure wirksam beteiligt sind. Um auf die langjährige und fruchtbare Diskussion um Kooperation in den internationalen Beziehungen aufbauen zu können, muß sie an die Kooperationstheorie anschließbar sein, ohne jedoch deren Defizite zu übernehmen. Um internationale Institutionen nicht lediglich als Epiphänomene des sozialen Handelns der beteiligten Akteure ansehen zu müssen, muß sie die konstruktivistische Erkenntnis aufnehmen, daß spezifische Institutionen Kommunikations- und Entscheidungssysteme darstellen. Um den Einfluß von Institutionen auf das Handeln der beteiligten Akteure erfassen zu können, dürfen Prozesse der Präferenzbildung nicht ausgeklammert werden.

Jede Theorie geht mit Grundannahmen einher, aus denen sich 'blinde Flecke' ergeben, die neue Fragestellungen und Erkenntnismöglichkeiten verschließen. Die Entwicklung einer tragfähigen Theorie internationaler Institutionen, die sinnvoll auf die Europäische Union übertragbar ist, läßt sich deshalb nicht auf den Ausbau eines bestehenden Ansatzes beschränken. Erfolg verspricht nur ein neuer, von den Defiziten bestehender Theorien und Ansätze unbelasteter Zugang. Dazu wird auf die in der deutschen Soziologie entstandene 'radikalkonstruktivistische' Theorie

sozialer Systeme (Luhmann 1984, auch Teubner 1989, Willke 1996a) zurückgegriffen, deren Potential für die Analyse der internationalen Beziehungen bislang kaum erschlossen worden ist (Albert 1999). Sie konzipiert die 'Emergenz' sozialer Ordnungen als Ergebnis kommunikativer Selektionsprozesse und untersucht deren Folgen. Spezifische internationale Institutionen können dann als soziale Systeme verstanden werden, die aufgrund der Selektions- und Orientierungsbedürfnisse von Akteuren aus deren eigenem Handeln hervorgehen. Sie werden als eigenständige Einheiten erkennbar, die von den Akteuren, ihrem Handeln und ihren Interessen unterscheidbar sind und sich von ihnen (partiell) zu verselbständigen vermögen. Allerdings räumt die Theorie sozialer Systeme so gründlich mit der 'Subjektphilosophie' (Akteurbezogenheit) gängiger Ansätze auf, daß sie nicht unmittelbar an die kooperations- und integrationstheoretische Diskussion anschließbar ist. Deshalb beruht die in diesem Buch entwickelte Theorie internationaler Institutionen auf der systematischen Verbindung systemtheoretischer (d.h. konstruktivistischer) mit kooperationstheoretischen (d.h. rationalistischen) Theorieelementen. Sie läßt sich in den folgenden fünf zentralen Punkten zusammenfassen:

(1) *Spezifische internationale Institutionen und die an ihnen beteiligten Akteure verfügen jeweils über eine eigenständige Existenz.* Akteure werden als rationale Nutzenmaximierer konzipiert, die ihre Handlungen soweit wie möglich an ihrem eigenen Vorteil ausrichten, aber unter beschränkter Kalkulationsfähigkeit und der (partiellen) Unbestimmtheit von Handlungssituationen leiden. Sie verbinden das Bestreben nach Maximierung ihres Nutzens mit der Problematik der Bildung brauchbarer Präferenzen in einer komplexen - und deshalb für sie nicht voll bestimmten - Welt. Dies führt zu Verhaltensweisen, die aus der konstruktivistischen Theoriebildung bekannt sind und sich *systematisch* von denen vollständig rationaler Akteure unterscheiden (Wiesenthal 1990: 44-46, Simon 1972, 1976, Plümper 1995). Diese Konzeption unterscheidet sich einerseits von der aus der Theorie der rationalen Wahl übernommenen Konzeption des sich seiner Präferenzen bewußten rationalen Nutzenmaximierers (*homo oeconomicus*), die Akteure gegenüber dem Einfluß von Institutionen immunisiert. Im Gegensatz zur Konzeption der 'Logik der Angemessenheit' (March/Olsen 1989, 1998), die in der konstruktivistischen Theoriebildung eine große Rolle spielt, wird jedoch vermieden, den Einfluß internationaler Institutionen *einfach anzunehmen*, weil er dadurch entproblematisiert und der Untersuchung entzogen werden würde.

Spezifische internationale Institutionen gehen zwar aus dem Handeln der Akteure hervor, erlangen dann jedoch unabhängig von dem Grad ihrer eigenen Komplexität eine von diesem Handeln unterscheidbare eigenständige Existenz. Sie bilden 'emergente' Einheiten, die als etwas Neues entstehen, wenn Akteure handeln. Nur so können sie zu Einflußfaktoren werden, die das Verhalten relevanter Akteure zu beeinflussen vermögen. Sie können ihre Umwelt 'beobachten' und aufgenommene Informationen nach den institutionell festgelegten (also nach ihren eigenen) Regeln verarbeiten. Auf diese Weise erzeugen sie Steuerungssignale - und zwar ohne dadurch notwendig zu eigenständigen Akteuren zu werden. All dies gilt nicht nur für entfaltete internationale Organisationen, sondern bereits für einfache internationale Regime.

Die jeweils selbständige, wenngleich aufeinander bezogene Konzeption von Akteuren und Institutionen setzt sich von solchen Konzeptionen ab, die Institutionen allein auf das zusammenwirkende Handeln der beteiligten Akteure reduzieren, wie dies in der rationalistischen Kooperationstheorie geschieht (Axelrod 1984, Oye 1985, Keck 1997b). Sie unterscheidet sich auch von der vorherrschend systemischen Untersuchungsperspektive konstruktivistischer Ansätze (Caporaso 1992: 620-630), die das Handeln der beteiligten Akteure auf institutionelle Vorgaben zurückführt (etwa Kratochwil 1989, Onuf 1989, March/Olsen 1989, 1994, Klotz 1995). Statt dessen entsteht eine tragfähige 'Mikro-Makro-Verbindung', die eine inzwischen klassische (Wendt 1987, Giddens 1984), wenngleich nur selten umgesetzte (Checkel 1998) konstruktivistische Forderung einlöst. Sie gewährleistet den Anschluß an die Kooperationstheorie, ohne institutionell ausgelöste Prozesse der Präferenzbildung und des Präferenzwandels (etwa Risse-Kappen 1995b: 175) der theoretischen Bearbeitung zu entziehen.

(2) *Spezifische internationale Institutionen erfüllen für die beteiligten Akteure in erster Linie eine Orientierungsfunktion.* Ihre Leistung besteht in der Überführung bestehender Kontingenz (Unbestimmtheit) in kontingente (also auch anders denkbare) kollektiv verbindliche Selektionen. Aufschluß über die Funktionen, die internationale Institutionen für die an ihnen beteiligten Akteure erfüllen, gibt die Antwort auf die handlungstheoretische Frage, warum und unter welchen Bedingungen Akteure sich von ihnen beeinflussen lassen sollten. Für Akteure, die institutionellen Vorgaben nicht auf Kosten ihrer Interessen folgen, gewinnen Institutionen immer dann Bedeutung, wenn sie unter mehreren gleichwertigen Optionen wählen können. Dann können Institutionen durch die Bereitstellung sozial erzeugten Wissens oder sozialer Normen als gemeinsam anerkannte Orientierungspunkte ('focal points' Schelling 1960: 100) auf die Auswahl unter diesen Optionen Einfluß gewinnen.

Im Zentrum des Orientierungsproblems stehen Situationen, die nicht voll bestimmt sind, spieltheoretisch betrachtet also über mehrere Gleichgewichtspunkte verfügen (z.B. Koordinationsspiele mit Verteilungskonflikt). Wichtig ist, daß der Theorie internationaler Institutionen damit ein grundsätzlich anderes soziales Problem zugrunde gelegt wird, als das von der Kooperationstheorie in den Mittelpunkt gestellte, durch das 'Gefangenendilemma' oder die 'Tragödie der Gemeinschaftsgüter' abgebildete Interdependenzproblem (Schimank 1988: 624). Mit der Betonung der Orientierungsproblematik verschwinden weder die Interdependenzproblematik noch die aus ihr hervorgehende Aufgabe internationaler Institutionen, das Problem des Trittbrettfahrens einzuzugrenzen. Es kann nun jedoch untersucht werden, wie Institutionen selbst (im Unterschied zu dem aufeinander bezogenen Handeln der beteiligten Akteure) dazu beitragen können. Diese Konzeption ist nicht nur mit der konstruktivistischen Theoriebildung vereinbar, sie nimmt auch die institutionen- (oder transaktionskosten-) ökonomische Einsicht auf, daß Institutionen 'eigentlich' erst unter Unsicherheitsbedingungen relevant werden (Hayek 1976: 21, North 1990: 15-17, Williamson 1990: 34).

(3) *Spezifische internationale Institutionen bilden auf Kommunikation gestützte Interaktionssysteme, in deren Rahmen Akteure durch wechselseitiges Kommunikationshandeln soziale Normen und gemeinsames Wissen erzeugen.* Durch diese er-

weiterte Grenzziehung werden normbildende Interaktionsprozesse, nicht jedoch die daran beteiligten Akteure selbst, der Institution und nicht ihrer Umwelt zugeschlagen. In das Zentrum 'internationaler Regime' rücken Verhandlungssysteme, in deren Rahmen kollektive Entscheidungen getroffen werden (Scharpf 1997: 116-150). Dadurch gewinnen die *Prozesse der Bildung* gemeinsamer Erwartungen durch das aufeinander bezogene Handeln von Akteuren theoretische Bedeutung, die seit langem im Zentrum der empirischen Forschung stehen. Um ihr selbstbestimmtes Handeln in einem Prozeß der Selbstorganisation gemeinsam so beeinflussen zu können, daß Kooperationsgewinne entstehen, dürfen die beteiligten Akteure sich darüber hinaus nicht darauf beschränken, durch das zu beeinflussende Handeln miteinander zu interagieren, sondern müssen davon getrennt auch über dieses Handeln kommunizieren (Kratochwil/Ruggie 1986: 764-765, Gehring 1995). Spezifische internationale Institutionen zeichnen sich deshalb ausnahmslos durch den Aufbau einer separaten Kommunikationssphäre aus, die nur an geringe Restriktionen geknüpft ist und neue Orientierungsprobleme schafft. Sie konstituieren sich durch Entscheidungen über das zu bearbeitende Problemfeld, die Mitgliedschaft sowie die Entscheidungsregeln, durch die 'Spielregeln' für den weiteren Verhandlungsprozeß gesetzt werden.

Durch die Reorientierung der Institutionentheorie von Normenkatalogen auf kommunikativ gestützte Interaktionssysteme wird die seit zwei Jahrzehnten für die Kooperationstheorie grundlegende Konzeption internationaler Regime als Zusammenhang aufeinander bezogener Normen unterschiedlicher Funktion ('sets of implicit and explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations', Krasner 1982: 186) um einen zentralen Aspekt erweitert. Auf diese Weise läßt sich nicht nur Anschluß an die neueren Entwicklungen der rationalistischen Kooperationstheorie gewinnen (Morrow 1994, Fearon 1998), in deren Zentrum Verhandlungsprozesse stehen. Die Institutionentheorie öffnet sich auch für die Analyse der unterschiedlich komplexen Entscheidungssysteme internationaler Organisationen und der Europäischen Union.

(4) *Die Kommunikation der an spezifischen internationalen Institutionen beteiligten Akteure läßt sich auf das Zusammenwirken von zwei idealtypischen Interaktionsmodi, Bargaining und Arguing, zurückführen.* Rationale Nutzenmaximierer verzichten nicht allein deshalb darauf, ihre Interessen bestmöglich umzusetzen, weil sie in einen institutionalisierten Kommunikationsprozeß eintreten. Solange sie ihre spezifischen Präferenzen in der konkreten Verhandlungssituation kennen, werden sie ihnen entsprechend handeln. Deshalb sind institutionelle Entscheidungsprozesse zu einem erheblichen Teil auf das Ausbalancieren feststehender Präferenzen im Interaktionsmodus des Bargaining gerichtet. So verfügen die an internationalen und europäischen Verhandlungs- und Koordinationsprozessen beteiligten Akteure vielfach über Verhandlungsmacht und setzen sie auch ein. Wenn sie die Rahmenbedingungen ihres Handelns etwa aufgrund von Informationsdefiziten jedoch gar nicht oder nur unzureichend kennen, gewinnt die Präferenzbildung gegenüber der strategischen Vertretung feststehender Präferenzen an Bedeutung. Dann wird es für die Akteure sinnvoll, in einen diskursiven Austausch von Argumenten und Begrün-

dungen einzutreten, der von der bestehenden Macht- und Interessenkonstellation unabhängig und an gemeinsam akzeptierten Kriterien ausgerichtet ist ('Arguing'). Die Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse spezifischer internationaler Institutionen übernehmen dann zusätzlich die Funktion, gemeinsam geprüfte, handlungsleitende Informationen bereitzustellen.

Der auf die Durchsetzung bekannter und feststehender Präferenzen gerichtete Interaktionsmodus des Bargaining bildet das kommunikative Pendant zur rationalistischen Kooperationstheorie (Morrow 1994, Fearon 1998, Schneider/ Cedermann 1994). Durch den ihm entgegengesetzten zweiten Idealtyp des Arguing gewinnt die Theorie spezifischer internationaler Institutionen Anschluß an die konstruktivistische Theoriebildung (Müller 1994, Kratochwil 1993b) sowie die Fähigkeit, auch solche Verhandlungsprozesse sinnvoll erfassen zu können, die auf dem Austausch überzeugender Argumente beruhen. Dabei wird jedoch auf die pauschale Übernahme der in vieler Hinsicht problematischen Konzeption des Habermas'schen 'kommunikativen Handelns' (Habermas 1981a) verzichtet. Erst dadurch wird erkennbar, *unter welchen Bedingungen* und auf welche Weise der Austausch begründeter Argumente eine präferenzändernde Wirkung zu entfalten vermag.

(5) Die Ausdifferenzierung eines institutionellen Verhandlungsprozesses in mehrere funktional komplementäre Teilentscheidungsprozesse ist nicht nur geeignet, die Steuerungsleistung spezifischer internationaler Institutionen zu erhöhen. Sie verändert auch die Handlungsmöglichkeiten der jeweils beteiligten Akteure sowie die Art der erzeugten Steuerungssignale und stärkt auf diese Weise die institutionelle Autonomie. Tatsächlich existierende spezifische internationale Institutionen, etwa das Ozonschutzregime, die Welthandelsorganisation oder die Europäische Union, sind kaum mehr mit einfachen Verhandlungssystemen vergleichbar. Auch sie erzeugen Steuerungssignale, indem sie ihre jeweiligen Umwelten beobachten und eintreffende Informationen verarbeiten. Dies geschieht jedoch nicht mehr im Rahmen eines einheitlichen Verhandlungsprozesses, der von den Adressaten der erzeugten Steuerungssignale kontrolliert wird, sondern durch das Zusammenwirken zahlreicher aufeinander bezogener Teilprozesse, die Informationen jeweils nach unterschiedlichen Gesichtspunkten verarbeiten und an denen ggf. auch unterschiedliche Akteure beteiligt sind.

Die Ausdifferenzierung eines ursprünglich einheitlichen Verhandlungsprozesses kann unterschiedliche Formen annehmen. Indem die beteiligten Akteure im Rahmen einer Verhandlungsrunde bestimmte Teilfragen auf Ausschüsse verlagern, um die Komplexität der Verhandlungsmaterie zu begrenzen oder die besonderen Fähigkeiten bestimmter Experten nutzen zu können, verteilen sie die insgesamt zu bewältigende Entscheidungslast auf mehrere Teilprozesse mit einer jeweils begrenzten Entscheidungsaufgabe. Indem sie einen institutionellen Entscheidungsprozeß nach dem Abschluß eines Verhandlungspaketes weiterführen, um auf Veränderungen der Rahmenbedingungen mit neuen Steuerungssignalen reagieren und ein Kooperationsprojekt im Zeitverlauf entwickeln zu können, begeben sie sich gemeinsam in einen pfadabhängigen Prozeß, in dem Verhandlungssituationen durch zeitlich vorausgehende Entscheidungen beeinflußt werden. Wenn die beteiligten Akteure einzelne Teilentscheidungsprozesse auf Dritakteure übertragen oder

institutionelle Verhandlungsprozesse für nicht-staatliche Akteure öffnen, um die Schwerfälligkeit der horizontalen Koordination zu verringern oder zusätzliche Informationen für den institutionellen Entscheidungsprozeß zu erschließen, verzichten sie ganz oder teilweise auf die unmittelbare inhaltliche Kontrolle der betreffenden Teilprozesse.

In allen Fällen steht der angestrebten Steigerung der institutionellen Entscheidungs- und Steuerungsfähigkeit eine stärkere Einbindung der originären Mitglieder in institutionelle Vorgaben und Verfahren gegenüber. Komplexe internationale Institutionen, deren Entscheidungsprozesse in allen drei Dimensionen ausdifferenziert sind, gewinnen auf diese Weise nicht nur ein erhebliches Maß an Autonomie gegenüber ihren Mitgliedstaaten, sondern auch die Fähigkeit zum selbständigen Handeln. Damit lenkt die Theorie spezifischer internationaler Institutionen die analytische Aufmerksamkeit auf die *Organisation institutioneller Entscheidungsprozesse*, deren zentrale Bedeutung für die institutionengestützte Steuerung in der bisherigen Forschung kaum theoretisch fundierte Beachtung gefunden hat. Insofern unterscheidet sie sich sowohl von Ansätzen, die einen grundlegenden Gegensatz zwischen Organisationen und Regimen aufbauen, als auch von Konzeptionen, die komplexe internationale Institutionen mit ausdifferenzierten Entscheidungsapparaten lediglich als modifizierte Verhandlungssysteme behandeln. Natürlich finden auch im Rahmen dieser Institutionen Verhandlungsprozesse statt. Das spezifisch Institutionelle wird jedoch erst durch die Einbettung dieser Verhandlungen in den umfassenden institutionellen Gesamtentscheidungsprozeß erkennbar. Beispielsweise wird im Rat der EU ständig verhandelt. Die Spezifika des Entscheidungssystems der Union werden jedoch erst durch die Untersuchung der Teilfunktionen deutlich, die diese Verhandlungen innerhalb des EU-Entscheidungsprozesses erfüllen, sowie der Teilfunktionen, die anderswo erfüllt werden und den zwischenstaatlichen Verhandlungen deshalb entzogen sind.

3. *Der Ertrag: ein besseres Verständnis institutioneller Koordinations- und Steuerungsprozesse*

Die in diesem Buch entwickelte Theorie spezifischer internationaler Institutionen kann natürlich nicht alles erklären; sie erhebt deshalb auch keinen Anspruch auf exklusive Gültigkeit. Sie trägt jedoch erheblich zum Verständnis spezifischer internationaler Institutionen im allgemeinen und der Europäischen Union im besonderen bei, indem sie es erlaubt, über die bestehenden Perspektiven hinaus neue Fragen zu stellen und zu beantworten. Ihr Ertrag läßt sich in den folgenden zentralen Punkten zusammenfassen.

(1) *Es entsteht ein einheitliches theoretisches Instrumentarium für die Analyse aller internationalen Institutionen, die von Staaten errichtet werden, um jenseits des Einflusses ihrer nationalen politischen Systeme Politik aktiv gestalten zu können.* Es muß nicht mehr auf eigenständige, in der Regel nur schwer miteinander kompatible Theorien 'mittlerer Reichweite' für internationale Regime, internationale Organisationen und die Europäische Union zurückgegriffen werden. Damit

entfällt auch die in der Praxis nur schwer einlösbare Notwendigkeit, zwischen Regimen und Organisationen sowie zwischen 'herkömmlichen' Organisationen und der EU konzeptuell sauber unterscheiden zu müssen. Auf diese Weise wird dem Umstand Rechnung getragen, daß tatsächlich existierende internationale Regime, etwa das Weltklimaregime, nicht nur vielfach aus bestehenden internationalen Organisationen hervorgehen, sondern zumeist auch selbst über einen spezifischen Entscheidungsapparat verfügen, der in der Regel um die Konferenz der Vertragsstaaten herum gruppiert ist. Natürlich soll damit nicht bestritten werden, daß internationale Institutionen sich stark voneinander unterscheiden - im Gegenteil. Die Aufgabe analytisch wenig brauchbarer Kategorien öffnet den Blick für die Vielfalt tatsächlich existierender internationaler Institutionen, von denen jede in der Anlage ihrer spezifischen Entscheidungsprozesse einzigartig ist.

(2) *Die Organisation der institutionellen Entscheidungsprozesse wird zu dem zentralen Kriterium, anhand dessen internationale Institutionen sich voneinander unterscheiden lassen.* Dabei bildet ein einfaches Verhandlungssystem ohne differenzierten Koordinationsprozeß, an dem nur die Mitgliedstaaten beteiligt sind, gewissermaßen die Nulllinie der institutionellen Entwicklung. Tatsächlich sind die beteiligten Akteure im Rahmen nahezu aller internationalen Institutionen dazu bereit, bestimmte Probleme aus dem Verhandlungsprozeß herauszulösen und in spezialisierte Teilprozesse zu überführen, weil sich die Koordinationsleistung einer internationalen Institution auf diese Weise erheblich steigern läßt. Je stärker ein institutioneller Entscheidungsprozeß ausdifferenziert ist, desto weniger unterliegt er der Koordinationslogik einfacher Verhandlungen. Um so wahrscheinlicher wird es, daß die institutionellen Entscheidungen und deren Verteilungswirkungen von dem Ergebnis abweichen, das in einfachen Verhandlungen zu erwarten gewesen wäre. Damit steigen sowohl der Einfluß einer Institution auf das Koordinationsergebnis als auch ihre Autonomie gegenüber den sie tragenden Staaten. Entscheidungen komplexer internationaler Institutionen lassen sich deshalb kaum mehr ohne Kenntnis der spezifischen Organisation des institutionellen Entscheidungsprozesses prognostizieren oder erklären. Man kann nun untersuchen, *an welchen Stellen* beispielsweise im Rahmen des Ozonschutzregimes oder der Welthandelsorganisation auf Koordinationsmechanismen zurückgegriffen wird, die sich von einfachen Verhandlungen unterscheiden, und *mit welchen Folgen* dies geschieht. Diese auf Differenzierung gerichtete theoretische Perspektive läßt vermuten, daß die vielen 'kleinen' Entscheidungen, die im Rahmen der EU getroffen werden, und die daraus für den institutionellen Koordinationsprozeß insgesamt hervorgehenden Folgen eine zentrale Bedeutung für die Analyse der spezifischen Herrschaftsform der Europäischen Union gewinnen, obwohl diese Institution insgesamt weiterhin von den Mitgliedstaaten getragen wird.

(3) *Die auf die Analyse kollektiver Selektionsprozesse gerichtete Theorie spezifischer internationaler Institutionen überwindet die eigentümlich unpolitische Grundausrichtung der Kooperationstheorie der Internationalen Beziehungen und des integrationstheoretischen Intergouvernementalismus.* Sie leitet Kooperationsmöglichkeiten nicht unmittelbar aus der Konstellation der Präferenzen der beteiligten Akteure ab, sondern lenkt die Aufmerksamkeit darauf, wie eine unter mehre-

ren kooperationstheoretisch möglichen Optionen als kollektiv verbindlich identifiziert wird (Martin/Simmons 1998: 744-746). Spezifische internationale Institutionen können damit als 'politische Institutionen' betrachtet werden, deren Zweck in der "Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen" besteht (Göhler 1994: 22, Luhmann 2000: 84). Sie dienen dann der Ausübung von Herrschaft - im nicht-pejorativen Sinn verstanden als die "Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden" (Weber 1921: 28). Man kann nun untersuchen, auf welche Weise im Rahmen existierender spezifischer internationaler Institutionen Herrschaft ausgeübt wird. Es läßt sich vermuten, daß dies in einfachen zwischenstaatlichen Verhandlungssystemen auf andere Weise geschieht als in Institutionen mit hochkomplexen Entscheidungsprozessen. So kann nun für jede tatsächlich existierende internationale Institution danach gefragt werden, welche Akteure aufgrund welcher institutionellen Vorgaben über welche Einflußchancen im kollektiven Entscheidungsprozeß verfügen. Man kann auch der Frage nachgehen, welche Folgen sich daraus etwa für die Verteilung der Kooperationsgewinne oder für die gesamtgesellschaftliche 'Rationalität' kollektiver Entscheidungen ergeben.

(4) *Der Mechanismus der Differenzierung institutioneller Entscheidungsprozesse lenkt die Aufmerksamkeit von den jeweils beteiligten Akteuren auf die Kriterien, nach denen in den entstehenden Teilprozessen Selektionen vorgenommen werden. Damit wird das gesellschaftliche Rationalisierungspotential komplexer internationaler Institutionen erkennbar.* Wenn im Rahmen einer spezifischen internationalen Institution etwa ein Expertenausschuß oder eine gerichtsförmige Normanwendungsinstanz eingerichtet werden, geschieht dies durchweg, weil die betreffenden Selektionen im Interesse des Steuerungserfolges gerade nicht durch einen Kompromiß, also die Ausbalancierung der den Mitgliedstaaten verfügbaren (Verhandlungs-) Machtpotentiale, getroffen werden sollen. Damit diese institutionellen Subsysteme in den Dienst des übergeordneten Steuerungsanliegens gestellt werden können, müssen sie Einfluß auf den institutionellen Entscheidungsprozeß gewinnen. Während die im Rahmen einfacher Verhandlungssysteme erzielte Verteilung der Kooperationsgewinne wesentlich durch die Verteilung der den Akteuren verfügbaren Verhandlungsmacht bestimmt sein wird, nehmen komplexe Institutionen selbst stärkeren Einfluß auf die Auswahl einer unter mehreren möglichen Kooperationslösungen. Sie können deshalb so angelegt werden, daß diejenige unter mehreren kooperationstheoretisch möglichen Optionen identifiziert wird, die das Gemeinwohl besonders deutlich fördert. Dies wird etwa durch den Aufbau von Entscheidungsketten möglich, deren Teilprozesse unterschiedlichen Selektionskriterien folgen und die Partikularinteressen der jeweils beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Akteure insgesamt ausfiltern. Gelegentlich rufen komplexe Institutionen durch die systematische Trennung der Setzung fallübergreifender Regeln von der Anwendung dieser Regeln auf den Einzelfall auch einen Rawls'schen 'Schleier des Nichtwissens' (Rawls 1971) hervor. Damit wird erkennbar, daß komplexe internationale Institutionen ein erhebliches Rationalisierungspotential (im Habermas'schen Sinne) zu mobilisieren vermögen.

Insgesamt zeichnet die Europäische Union sich durch einen besonders hohen Grad der Differenzierung ihrer Entscheidungsprozesse aus und verspricht damit auch ein besonders hohes Rationalisierungspotential. Dies wird anhand der Analyse der europäischen Binnenmarktpolitik exemplarisch deutlich. Inhaltliche Selektionen werden in diesem Politikbereich im Rahmen der regulären Rechtsetzungsverfahren getroffen, in denen Kommission, Rat und Parlament fest miteinander verknüpft sind und zueinander komplementäre Funktionen übernehmen. Das volle Rationalisierungspotential supranationaler Entscheidungsfindung wird durch die Auslagerung von Teilentscheidungen in den Bereichen der Normung, der Beteiligung von Komitologie-Ausschüssen sowie von Regulierungsagenturen neuen Typs jedoch erst auf einer dritten Ebene erschlossen, die dem regulären Rechtsetzungsprozeß nachgeordnet ist. Dadurch wird der Einfluß partikularer Interessen auf die Koordinationsergebnisse weitgehend ausgeschaltet. Während die besondere Form, in der dies geschieht, unionspezifisch ist, lassen sich die dabei wirkenden Mechanismen auf andere spezifische internationale Institutionen übertragen. Damit wird die Europäische Union zu einem Laboratorium, in dem institutionelle Entwicklungen besonders deutlich hervortreten, die grundsätzlich auch im Rahmen anderer internationaler Institutionen beobachtet werden können.

4. *Der Aufbau des Buches*

Das in diesem Buch entwickelte Argument wird in den folgenden Schritten entfaltet. Im Anschluß an diese Einleitung werden zunächst die Grundlagen einer zwischen Rationalismus und Konstruktivismus angesiedelten Theorie spezifischer internationaler Institutionen gelegt (*Kapitel II*). Dazu werden die von Keohane (1984) vorgelegte funktionale Theorie internationaler Regime sowie die Luhmann'sche Theorie sozialer Systeme auf Ansatzpunkte für die Theorieentwicklung untersucht, bevor das Vorhaben im Spektrum zentraler metatheoretischer Kategorien verortet wird. In *Kapitel III* wird die zugrunde gelegte Akteurkonzeption expliziert und begründet. Sodann wird untersucht, wie rationale, in ihrer Informationsverarbeitungskapazität jedoch eingeschränkte Nutzenmaximierer sich in einer komplexen Welt orientieren, welche Folgen das für ihr Handeln hat und wie daraus soziale Ordnung in der Form gemeinsamen Wissens und sozialer Normen entsteht. *Kapitel IV* ist dem Aufbau einer Sonderkommunikationssphäre gewidmet, die für spezifische internationale Institutionen charakteristisch ist. Es wird erkennbar, daß zentrale Selektionen hinsichtlich des zu bearbeitenden Problemfeldes, der Definition einer Mitgliedschaft und rudimentärer Entscheidungsregeln die Voraussetzung für den Beginn ernsthafter Verhandlungen bilden. Bei diesen Selektionen handelt es sich um Konstruktionen der beteiligten Akteure, die keine unabhängige Existenz besitzen und das Handeln der Akteure dennoch beeinflussen. Gegenstand des *Kapitel V* sind einfache Verhandlungsprozesse. Es wird untersucht, welche Funktionen solche Prozesse für die beteiligten Akteure erfüllen, wie die Akteure in ihrem Rahmen in den beiden zentralen Interaktionsmodi des Arguing und des Bargaining interagieren

und warum die Herausbildung der einfachen Sonderrollen des Politikunternehmers und des Vermittlers wahrscheinlich ist.

In *Kapitel VI* wird der Aufbau eines einfachen Verhandlungssystems nicht mehr aus der Perspektive der beteiligten Akteure, sondern aus dem Blickwinkel der entstehenden Institution betrachtet. Damit rückt die Emergenz der Institution in den Vordergrund, die als etwas Neues aus dem Handeln der Akteure hervorgeht. Ein einfaches Verhandlungssystem vermag seine Umwelt zu beobachten und Informationen zu verarbeiten, ohne selbst zu einem Akteur zu werden, und wird auf diese Weise als die Grundform spezifischer internationaler Institutionen etabliert. In *Kapitel VII* wird der Frage nachgegangen, welche unterschiedlichen Formen die Differenzierung institutioneller Entscheidungsprozesse annehmen kann und welche Folgen daraus jeweils für das Handeln der beteiligten Akteure entstehen. Dabei werden aus der Akteurperspektive unterschiedliche Mechanismen erkennbar, durch die komplexe internationale Institutionen ein Rationalitätspotential im Habermas'schen Sinn entfalten können. In *Kapitel VIII* wird die Untersuchungsperspektive erneut umgekehrt. Dann wird sichtbar, auf welche Weise komplexe internationale Institutionen die Fähigkeit zum eigenständigen Handeln erlangen, das von den Handlungen der an ihnen beteiligten Akteure unterscheidbar ist. Ferner wird erkennbar, aufgrund welcher Mechanismen diese Institutionen einen erhöhten Grad an Autonomie gegenüber ihren Mitgliedern und anderen Akteuren genießen, die an ihren Entscheidungsprozessen beteiligt sind. In *Kapitel IX* wird das entwickelte Analyseinstrumentarium exemplarisch für die Untersuchung der Binnenmarktpolitik der Europäischen Union genutzt. Dabei zeigt sich das durch die Differenzierung institutioneller Entscheidungsprozesse mobilisierbare hohe Rationalisierungspotential komplexer internationaler Institutionen. *Kapitel X* zieht ein kurzes Resümée.

*

Das vorliegende Buch bildet die gekürzte und überarbeitete Fassung der Habilitationsschrift des Verfassers, die im Sommer 1999 vom Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin angenommen wurde. Finanziert durch ein Jean-Monnet-Stipendium ist es teilweise in der inspirierenden Atmosphäre des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz entstanden. Ein solches Projekt kann ohne vielfältige Unterstützung nicht gelingen. Dies gilt zunächst für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Europäischen Kommission und des Bundesumweltministeriums, durch deren Unterstützung es möglich wurde, einen Einblick in die Praxis der europäischen Entscheidungsfindung zu gewinnen. Besonderer Dank gebührt Marike Kolossa, die das Projekt über lange Jahre interessiert begleitet und den Text schließlich in eine lesbare Form gebracht hat. Gedankt sei auch Gerhard Göhler, Ulrich K. Preuß, Thomas Risse, Klaus Dieter Wolf und zwei anonymen Gutachtern für ihre Kommentare und Kritik, die in die Überarbeitung eingeflossen sind, sowie besonders Helga Haftendorn für ihre stets aufgeschlossene und hilfreiche Unterstützung des Projektes. Dank gebührt schließlich den Herausgebern für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe 'Weltpolitik im 21. Jahrhundert' der Sektion Internationale Politik der DVPW.