

Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.)

Wie problemlösungsfähig ist die EU?

Regieren im europäischen Mehrebenensystem



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 3-7890-6772-5

1. Auflage 2000

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2000. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung

Edgar Grande

Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten
und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems 11

II. Neue Theorieperspektiven

1. Vergleichende Demokratieforschung

Manfred G. Schmidt

Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur
und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union 33

Heidrun Abromeit

Kompatibilität und Akzeptanz –
Anforderungen an eine "integrierte Politie" 59

2. Internationale Beziehungen

Thomas Gehring

Die Bedeutung spezialisierter Entscheidungsprozesse
für die Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union 77

Michael Zürn/Dieter Wolf

Europarecht und internationale Regime:
Zu den Merkmalen von Recht jenseits des Nationalstaates 113

3. Regierungslehre und Policy-Forschung

Arthur Benz

Entflechtung als Folge von Verflechtung: Theoretische
Überlegungen zur Entwicklung des europäischen Mehrebenensystems 141

Ingeborg Tömmel

Jenseits von regulativ und distributiv:
Policy-Making der EU und die Transformation von Staatlichkeit 165

III. Politikfeldanalysen

1. Wirtschaftspolitik

Philipp Genschel

Die Grenzen der Problemlösungsfähigkeit der EU 191

Martin Schürz

Wirtschaftspolitische Problemlösungs-
fähigkeit in der Wirtschafts- und Währungsunion 209

2. Regionalpolitik

Susanne Ast

Wandel traditioneller Politikverflechtung: Die Umsetzung
der europäischen Strukturpolitik in Deutschland und Frankreich 229

Manfred Miosga

Die Umsetzung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG
im nordrhein-westfälisch-niederländischen Grenzraum 257

3. Sozial- und Umweltpolitik

Gerda Falkner

Problemlösungsfähigkeit im europäischen Mehrebenensystem:
Die soziale Dimension 283

Annette Elisabeth Töller

Der Beitrag der Komitologie zur politischen Steuerung
in der europäischen Umweltpolitik 313

IV. Gesamtbilanz

Markus Jachtenfuchs

Die Problemlösungsfähigkeit der EU:
Begriffe, Befunde, Erklärungen 345

Autorenverzeichnis 360

Die Bedeutung spezialisierter Entscheidungsprozesse für die Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union

Thomas Gehring

1. Einleitung

Angesichts der fortschreitenden internationalen Verflechtung gewinnt die Problemlösungsfähigkeit institutioneller Koordinationsmechanismen jenseits des Nationalstaates beständig an Bedeutung (Zürn 1998). Die Untersuchung der Möglichkeiten und Grenzen internationaler Kooperation (Keohane 1984; Kohler-Koch 1989) hat erkennen lassen, daß die aktive Gestaltung kollektiv erwünschter Politik auch unter den Bedingungen des horizontal strukturierten internationalen Staatensystems nicht ausgeschlossen ist. Gleichzeitig ist jedoch deutlich geworden, daß sich nicht jede sozial problematische Situation (Zürn 1992, 151) gleichermaßen gut durch freiwillig eingegangene Koordination verbessern läßt (Oye 1985; Axelrod/Keohane 1985). Akteure, die ihr Handeln an ihrem individuellen Nutzen ausrichten, werden sich nur dann auf kostspielige Kooperationsverpflichtungen einlassen, wenn eine Kooperationsbemühung für sie selbst vorteilhaft ist (Scharpf 1992). Erfolgreiche internationale Steuerung durch Kooperation ohne einen durchsetzungsfähigen Zwangsapparat ist deshalb nur wahrscheinlich, wenn die Ausgangssituation Pareto-suboptimal ist. Die Chancen für erfolgreiche Kooperation stehen deshalb in direkter Abhängigkeit von den äußeren Gegebenheiten einer Handlungssituation, d.h. den Interessen der daran beteiligten Akteure und der Konstellation dieser Interessen.

Es ist wiederholt versucht worden, diese kooperationstheoretische Konzeption auf die Europäische Union zu übertragen. Aus einer solchen intergouvernementalistischen Perspektive erscheint die Union als ein besonders weit entwickeltes internationales Regime, das von den Mitgliedstaaten getragen wird (Garrett 1992; Keohane/Hoffmann 1991; Moravcsik 1993). Nur Staaten können in diese Institution eintreten und sie gegebenenfalls auch wieder verlassen. Die Mitgliedstaaten nehmen innerhalb der Union eine zentrale Stellung ein. Sie kontrollieren nicht nur die im Rahmen von „Regierungskonferenzen“ stattfindenden Verhandlungen über die Änderung und Ergänzung der Gründungsverträge (Moravcsik 1991), sondern sie besetzen als Mitglieder des Rates auch eine herausgehobene Stelle im Rahmen der regulären Entscheidungsprozesse, die in die Institution eingebettet sind (Wessels 1991). Das gilt sowohl für die „intergouvernementalen“ Sachbereiche des „Zweiten“ und des „Dritten Pfeilers“ (Außen- und Sicherheits- bzw. Innen- und Justizpolitik) als auch für den „Ersten Pfeiler“ (EG, Montanunion, Euratom). Die Union *insgesamt* läßt sich damit zu Recht als zwischenstaatliches Verhandlungssystem auffassen. Damit erlangen die Restriktionen, die für die Errichtung und Aufrechterhaltung internationaler Kooperation gelten, auch in diesem Rahmen Bedeutung. Daraus ist geschlossen worden, daß die Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union eng begrenzt ist, weil diese Institution *in ihrem Kern* ein zwischenstaatliches Verhandlungssystem darstellt (Scharpf 1996; Streeck 1995).

Im Anschluß an den Neofunktionalismus der fünfziger und sechziger Jahre verweist eine Reihe von Autoren jedoch auf die im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen einzigartige Vielfalt spezialisierter Entscheidungsprozesse, die sich nach jeweils deutlich unterschiedlichen Regeln vollziehen (Sbragia 1992; Peters 1992). Dann gewinnen die herausgehobene Stellung der Kommission (Sandholtz 1992), die Sonderrolle des Europäischen Gerichtshofes (Shapiro 1992; Mattli/Slaughter 1998), die Existenz eines Europäischen Parlaments sowie die Vielzahl von Sonderverfahren vom Ausschußwesen (Buitendijk/Schendelen 1995; Demmke et al. 1996) bis zur Setzung von Normen durch europäische Standardisierungsinstitutionen (Voelzkow 1996; Pelkmans 1987) Bedeutung. Die Beobachtung, daß *Staaten* im Rahmen der unionsspezifischen Entscheidungsprozesse gegenüber den jeweils beteiligten nicht-staatlichen Akteuren nur noch eine begrenzte, in vielen Fällen sogar eine untergeordnete Rolle spielen, geht vielfach mit der Vermutung einher, daß die Mechanismen intergouvernementaler Verhandlungen auf diese Weise inzwischen ganz oder teilweise außer Kraft gesetzt worden sind (Joerges/Neyer 1997; Sweet Stone/Sandholtz 1997). So lassen sich auch Koordinationsergebnisse erklären, die in originären zwischenstaatlichen Verhandlungssystemen nicht zu erwarten gewesen wären (Eichener 1992).

Die Europäische Union wird auf diese Weise nicht mehr als rein zwischenstaatliches Verhandlungs-, sondern als komplexes *Entscheidungssystem* konzipiert (vgl. schon Lindberg 1963). Damit werden *kollektive Entscheidungen* zur zentralen Analysekategorie. Die Gestaltung der europäischen Politik kann dann, im Anschluß an etablierte sozialwissenschaftliche Konzeptionen (Göhler 1994, 22) als Herstellung kollektiv verbindlicher Entscheidungen verstanden werden. Dieser Perspektivwechsel ist mit erheblichen, bislang jedoch wenig beachteten Konsequenzen verbunden. Er beruht auf der impliziten Annahme, daß die Form eines kooperativen Arrangements nicht nur durch die äußeren Gegebenheiten einer Handlungssituation, sondern (auch) durch die spezifische Organisation des institutionalisierten Entscheidungsprozesses beeinflusst wird. Damit wird der Einfluß von Institutionen auf die Präferenzbildung der beteiligten Akteure (teilweise) endogenisiert: Was die beteiligten Akteure in einer gegebenen Entscheidungssituation „wollen“, hängt nicht mehr ausschließlich von ihren (jedenfalls analytisch bereits feststehenden) Interessen, sondern auch von den institutionell bestimmten Handlungsmöglichkeiten ab. Dieses Verständnis von der zentralen Rolle sozialer Entscheidungen für die Organisation und Aufrechterhaltung von Kooperationsprozessen greift über die Kooperationstheorie der achtziger Jahre hinaus (vgl. jedoch schon Kratochwil/Ruggie 1986) und gewinnt im rationalistischen Lager erst langsam an Bedeutung (Morrow 1994; Garrett/Tsebelis 1996; Fearon 1998).

Die (oft implizit vorgenommene) Verlagerung der Aufmerksamkeit von den äußeren Rahmenbedingungen einer sozial problematischen Situation auf die Spezifika des institutionellen Entscheidungsprozesses führt dazu, daß die Problemlösungsfähigkeit der Union nun unmittelbar davon abhängt, ob es den beteiligten Akteuren gelingt, in dem bestehenden institutionellen Rahmen eine kollektiv bindende Entscheidung herbeizuführen, und welche Form diese Entscheidung annimmt. Entscheidungen können jedoch nur zu eigenständigen Einflußfaktoren werden, wenn mindestens zwei Möglichkeiten bestehen, die durch die äußeren Rahmenbedingungen der Entscheidungssituation weder

zwingend vorgegeben noch von vornherein ausgeschlossen sind (Luhmann 1988). Die Konzeption der Union als Entscheidungssystem verweist damit auf die Bedeutung der Kontingenz von Entscheidungssituationen und deren Überwindung als Voraussetzung für erfolgreiches kollektives Handeln. Sie eröffnet auf diese Weise bislang nicht genutzte Anschlußmöglichkeiten an die Theorie sozialer Systeme (Luhmann 1984), die soziale Ordnung auf Selektionen in kontingenten Situationen zurückführt.

Der systematische Umgang mit Entscheidungsmöglichkeiten, die in unterschiedlicher Weise genutzt werden können, führt Unbestimmtheit als Einflußfaktor in die Analyse ein. Wenn Entscheidungen durch vorgegebene Faktoren nicht mehr eindeutig bestimmt sind, können die bestehenden Kooperationsmöglichkeiten durch ein geeignetes Design der institutionalisierten Entscheidungsprozesse internationaler Institutionen grundsätzlich erweitert werden. Allerdings wird dieser Zusammenhang nur innerhalb der Grenzen der von außen vorgegebenen Kooperationsmöglichkeiten gelten. In funktionierenden internationalen Institutionen muß sich dies in dem institutionellen Arrangement widerspiegeln. So sind die Sonderverfahren, die in die Gesamtinstitution eingebettet sind, stets selbst Ergebnis jeweils höherrangiger Verhandlungsprozesse (Moravcsik 1998, 152 - 156) und umfassen in der Regel inhärente Kontrollmechanismen. Aus der bloßen Existenz institutionalisierter Sonderverfahren läßt sich dann nicht mehr unmittelbar auf den eigenständigen Einfluß der daran beteiligten Entscheidungsträger schließen, weil die Interessen der Mitgliedstaaten in einer getroffenen Entscheidung bereits weitgehend antizipiert sein können (Pollack 1996, 1997). Isolierte Analysen eines einzelnen Sonderentscheidungsprozesses oder gar einer einzelnen Entscheidungsstufe verstellen deshalb den Blick auf die Grenzen des Spielraums autonomer Entscheidungsfindung und führen fast unweigerlich zur Überschätzung der ausgelösten Abweichungen von dem Ergebnis, das im Rahmen eines regulären zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesses zu erwarten wäre.

Wenn es dem Neoinstitutionalismus der Internationalen Beziehungen gelingt, die beiden einander in der integrationstheoretischen Diskussion diametral gegenüberstehenden Perspektiven in einem einheitlichen Analysekonzept zusammenzuführen, kann er einen Beitrag zum Verständnis der Wirkungs- und Funktionsweise des unionsspezifischen Entscheidungsapparates leisten, ohne die Grundlagen der Gesamtinstitution aus dem Blick zu verlieren. Spezifische internationale Institutionen werden von Staaten errichtet, um auch jenseits des Nationalstaates Politik gezielt gestalten und auf diese Weise Kooperationsgewinne erzielen zu können. Dies gilt zweifellos auch für die Europäische Union. Durch die Konzeption der Union als Sonderfall der Klasse spezifischer internationaler Institutionen läßt sich das „n = 1-Problem“ (Risse-Kappen 1996, 56) der isolierten Integrationsforschung vermeiden. Dann kann erwartet werden, daß Staaten der Union fernbleiben, wie Norwegen und die Schweiz dies in der Vergangenheit getan haben, wenn sie die mit der Mitgliedschaft verbundenen Nachteile im Rahmen der Entscheidungsprozesse ihrer eigenen politischen Systeme insgesamt höher bewerten als die dadurch erzielbaren Vorteile. Es kann darüber hinaus erwartet werden, daß Mitgliedstaaten, in denen die Nachteile der fortgesetzten Mitgliedschaft höher gewichtet werden als die mit ihr verbundenen Vorteile, die Union auf Dauer verlassen werden, obwohl

diese Option derzeit nicht aktuell ist. Auf diese Weise lassen sich die äußeren Grenzen der Kooperationsmöglichkeiten im Rahmen der Europäischen Union bestimmen.

Es ist jedoch offensichtlich, daß innerhalb dieser Grenzen eine Vielzahl unterschiedlicher Kooperationsprojekte realisierbar ist. Als Voraussetzung für das Zustandekommen institutionengestützter Kooperation müssen die beteiligten Akteure deshalb in der Regel eine unter mehreren verfügbaren Lösungen identifizieren (Scharpf 1992) und dabei Kooperationskosten und -gewinne verteilen (Vanberg 1982; Coleman 1979). Damit rückt ein *Entscheidungsproblem* in den Vordergrund. Die Lösung dieses Problems läßt sich nicht mehr aus den äußeren Rahmenbedingungen einer Entscheidungssituation ableiten, die durch die Konstellation der Partikularinteressen der beteiligten Akteure gebildet werden. Sie bietet deshalb die Grundlage für einen eigenständigen Einfluß institutioneller Entscheidungsprozesse auf die Entscheidungsergebnisse. Je weiter die von außen vorgegebenen Kooperationsmöglichkeiten gesteckt sind, desto wichtiger wird die Überwindung des Entscheidungsproblems für die Problemlösungsfähigkeit einer internationalen Institution. Die Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union wird deshalb zu einem erheblichen Ausmaß von ihrer Entscheidungsfähigkeit abhängen. Zur Überwindung des Entscheidungsproblems ist im Laufe der nunmehr knapp fünfzigjährigen Geschichte der Institution ein imposanter Entscheidungsapparat entstanden.

Dieser Beitrag geht der institutionellen Überwindung des Entscheidungsproblems im Rahmen der Europäischen Union aus einer institutionentheoretischen Perspektive nach. Dazu wird zunächst die Struktur des Entscheidungsproblems untersucht (1.). Dieses Problem läßt sich durch die Einrichtung spezialisierter Prozesse überwinden, die Teilentscheidungen nach jeweils spezifischen Kriterien erzeugen (2.1). Die Koordinationsleistung einer internationalen Institution wird jedoch auf diese Weise nur steigen, wenn die nach unterschiedlichen Kriterien getroffenen Teilentscheidungen sich zu sinnvollen Gesamtentscheidungen ergänzen (2.2). Dafür stehen in der Europäischen Union insbesondere zwei Integrationsmechanismen zur Verfügung, nämlich die kleinteilige Zergliederung der insgesamt zu bewältigenden Entscheidungslast in eine Vielzahl von Einzelentscheidungen sowie die institutionelle Eigenkontrolle der Entscheidungsinhalte (2.3). Sodann wird den Auswirkungen dieser Differenzierung des europäischen Entscheidungsprozesses zunächst für die regulären Rechtsetzungsverfahren (3.1) und anschließend für das Sonderverfahren der Harmonisierung technischer Normen nachgegangen (3.2). Nur in Sachbereichen, in denen die notwendigen Voraussetzungen für das unmittelbare Wirksamwerden von Teilentscheidungen nicht gegeben sind, wird zusätzlich auf den Integrationsmechanismus der Paketverhandlungen zurückgegriffen, der zwar deutlich weniger flexibel, für die Mitgliedstaaten jedoch auch weniger riskant ist (4.).

Der Beitrag kommt zu dem Schluß, daß die Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union auf dem hohen Grad der Differenzierung ihres Entscheidungsprozesses beruht. Dieses institutionelle Arrangement setzt voraus, daß die Mitgliedstaaten auf die unmittelbare inhaltliche Kontrolle der getroffenen Entscheidungen verzichten und sich weitgehend auf die institutionelle Selbstkontrolle verlassen.

2. Das Entscheidungsproblem

Die marktförmige Koordination durch aufeinander bezogenes, jeweils einseitig festgelegtes Handeln führt stets zu *einem* Ergebnis, das sich zu einer „spontan“ entstandenen Konvention verfestigen kann (Lewis 1969; Sugden 1989). Dagegen setzt der gezielte Aufbau kooperativer Arrangements im Rahmen „spezifischer“, zu diesem Zweck eigens errichteter Institutionen notwendig voraus, daß die beteiligten Akteure kollektiv bindende Entscheidungen zu treffen vermögen. Das gilt für innerstaatliche Organisationen und Firmen (Vanberg 1982) ebenso wie für internationale regulative Institutionen, etwa internationale Organisationen, internationale Regime (Gehring 1995) und die Europäische Union. Ohne Entscheidungen über Kooperationsverpflichtungen und die damit - oft implizit - verbundene Verteilung der anfallenden Lasten und Gewinne kann Kooperation schlechterdings nicht gezielt aufgebaut werden. Koordination mit Hilfe des Aufbaus spezifischer Institutionen stellt die jeweils beteiligten Akteure deshalb vor grundsätzlich andere Probleme als die marktförmige Koordination (Hayek 1963; Vanberg 1979).

Nicht jede kollektiv getroffene Entscheidung wird sich jedoch in Kooperation umsetzen lassen, die für die beteiligten Akteure im Vergleich zur Ausgangssituation vorteilhaft ist. Kooperation kann nur gelingen, wenn die betreffende soziale Situation Kooperationsmöglichkeiten umfaßt, die sich aus der bestehenden Konstellation der Interessen der beteiligten Akteure ergeben. Ein Akteur, der sich in einer nicht-hierarchischen Situation als rationaler Nutzenmaximierer verhält, wird seine Interessen zunächst einmal verfolgen, indem er seine Zustimmung zu solchen Verhandlungsergebnissen verweigert, die ihm Nettokosten auferlegen. Er wird das Verhandlungssystem dann verlassen oder sich an der entstehenden Kooperation nicht beteiligen und sich damit der „Exit-Option“ (Hirschman 1970) bedienen.

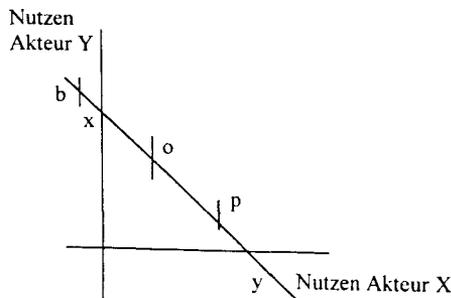
In manchen Fällen wird eine soziale Situation nur eine einzige kooperative Lösung zulassen, die die beteiligten Akteure besser stellt als die Ausgangssituation und sie deshalb zur freiwilligen Kooperation veranlaßt. Dann ist diese Situation hinsichtlich der Kooperationsmöglichkeiten voll determiniert. Wenn die einzige existierende Kooperationslösung den beteiligten Akteuren zudem eindeutig bekannt ist, erlangt ein kollektiver Entscheidungsprozeß für das Ergebnis keinerlei Bedeutung. Wenn diese Lösung den Akteuren nicht von vornherein bekannt ist, gewinnt der Entscheidungsprozeß zwar Bedeutung, weil zwei Ausgänge - die Identifikation der Kooperationslösung und das Scheitern der Kooperationsbemühungen - möglich sind. Auf die *Art der Kooperationslösung* vermag der Verhandlungsprozeß auch in diesem Fall keinen Einfluß zu nehmen. *Wenn* kooperiert wird, dann kann dies nur zu den Bedingungen geschehen, die von außen vorgegeben sind.

In vielen Fällen werden die von außen vorgegebenen Rahmenbedingungen jedoch nicht lediglich eine einzige Kooperationslösung zulassen (Scharpf 1992; Krasner 1991; Grieco 1988). Dann ist das Verhandlungsergebnis nicht mehr vollständig durch die von außen vorgegebenen Rahmenbedingungen determiniert. Damit bestehen Entscheidungsspielräume, in deren Rahmen die Organisation und der Ablauf des Entscheidungsprozesses die Auswahl des Verhandlungsergebnisses beeinflussen kann. In diesem Fall

müssen die beteiligten Akteure eine bestimmte Lösung unter den verfügbaren Optionen identifizieren, um die genauen Bedingungen eines kooperativen Arrangements zu bestimmen. Damit stehen sie vor dem Entscheidungsproblem. Es wird erkennbar, daß das Entscheidungsproblem insofern an die Existenz einer gewissen Unbestimmtheit gebunden ist. Es entsteht *nur* in Situationen, die „kontingent“ sind, in denen also Möglichkeiten bestehen, die weder zwingend notwendig noch von vornherein ausgeschlossen sind (Luhmann 1984, 152). Soziale Entscheidungen werden dementsprechend nur in kontingenten Situationen und nur im Rahmen der bestehenden Kontingenz als eigenständige Einflußfaktoren relevant. Wenn Kooperation in derart kontingenten Situationen in einer bestimmten Form gelingt, dann beruht sie notwendig auf einer sozialen Entscheidung, die nicht so ausfallen mußte, wie sie tatsächlich ausgefallen ist, weil die von außen vorgegebenen Rahmenbedingungen auch mindestens eine andere Form der Kooperation zugelassen hätten.

Das Entscheidungsproblem, d.h. die Notwendigkeit der Auswahl einer spezifischen unter den verfügbaren Kooperationslösungen, wirft damit eine grundsätzlich andere Problematik auf als das Kooperationsproblem, d.h. die Bestimmung des „Sets“ kooperationsfähiger Lösungen, auf deren Ermittlung die Kooperationstheorie der Internationalen Beziehungen lange Zeit gerichtet war. Es läßt sich als Intervall innerhalb eines Kontinuums aller grundsätzlich denkbaren Ausgänge abbilden, dessen Grenzen durch die Ausstiegspunkte der zentralen Akteure bestimmt sind. Das Entscheidungsproblem entsteht erst, wenn innerhalb dieses Intervalls mindestens zwei Optionen liegen, die die Bedingung eines Positivsummenspiels erfüllen, die für Kooperationsprojekte grundsätzlich gelten. Abb. 1 illustriert diesen Zusammenhang.

Abbildung 1: Das Entscheidungsproblem



In der Abbildung liegen die verfügbaren Kooperationslösungen notwendig zwischen den Punkten x und y, den Ausstiegspunkten der Akteure X bzw. Y. Koordinationslösungen, die außerhalb dieses Intervalls liegen, beispielsweise der Punkt b, entziehen sich einer freiwilligen Kooperation, weil sie für jeweils einen der Akteure mit Verlusten verbunden sind. Lösungen, die zwischen den beiden Ausstiegspunkten liegen, etwa die Punkte o und p, sind dagegen für beide Akteure mit Kooperationsgewinnen verbunden.

obwohl sie eine unterschiedliche Verteilung der Kooperationsgewinne implizieren. Die Existenz eines Entscheidungsproblems schließt also nicht aus, daß jeder der beteiligten Akteure eindeutige Präferenzen über die anzustrebende Kooperationslösung hat, die mit den Präferenzen seines Gegenübers inkompatibel sind. Die Unbestimmtheit bezieht sich ausschließlich auf die soziale Situation, die mehrere Lösungen zuläßt. Schließlich läßt die Abbildung erkennen, daß keiner der beteiligten Akteure einen Nutzen daraus zu ziehen vermag, einseitig von einer einmal festgelegten kooperativen Lösung wieder abzuweichen, weil er damit auf eigene Vorteile verzichten müßte. In seinem Kern, d.h. reduziert auf die Minimalsituation mit zwei beteiligten Akteuren und zwei möglichen Lösungen, läßt das Entscheidungsproblem sich damit als Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt (Battle of the Sexes) darstellen. Aus der kooperationstheoretischen Literatur ist bekannt, daß die beteiligten Akteure in Situationen mit dieser Struktur trotz ihrer unterschiedlichen Präferenzen *jede* Koordinationslösung gegenüber dem unkoordinierten Handeln bevorzugen (Zürn 1992; Martin 1993). Dennoch haben sie deutlich voneinander abweichende Präferenzen, solange die Auswahl offen ist, weil sie sich *in der Verteilungsdimension* in einem Nullsummenspiel befinden, in dem der eine genau soviel verliert, wie der andere gewinnt (Scharpf 1992). Im Rahmen von Verhandlungen sind Koordinationsprobleme mit Verteilungskonflikt deshalb notorisch **schwer zu lösen**.

Das Entscheidungsproblem ist also keineswegs trivial. Solange die Entscheidungssituation symmetrisch ist und sich durch mehrere gleichermaßen mögliche Optionen auszeichnet, wirft ihre Kontingenz Schwierigkeiten auf, die insbesondere dann zur vollständigen Blockade des kollektiven Entscheidungsprozesses führen können, wenn zwischen einzelnen (idealtypisch zwei) diskreten Lösungen gewählt werden muß. Wenn einzelne Akteure hinreichend handlungsfähig sind, können sie versuchen, durch einseitiges Handeln *außerhalb* des institutionalisierten Entscheidungsprozesses eine der bestehenden Optionen gegenüber den anderen herauszuheben und die Entscheidungssituation auf diese Weise zu asymmetrieren (vgl. Genschel/Plümper 1997; Gehring 1998). Innerhalb des Verhandlungsprozesses getroffene einseitige Schritte reichen dazu jedoch nicht aus. Das Verhandlungsangebot eines Beteiligten wird die Situation kaum so verändern, daß sein Verhandlungspartner trotz einer für ihn ungünstigen Verteilungswirkung unmittelbar darauf eingehen müßte. Dieser wird zunächst lediglich ein an seinen eigenen Partikularinteressen orientiertes Gegenangebot unterbreiten und damit einen mühsamen und vielfach zeitraubenden Bargaining-Prozeß einleiten.

Festzuhalten ist damit zunächst, daß das Entscheidungsproblem keineswegs lediglich Ausnahmesituationen betrifft, sondern im Rahmen gezielt errichteter Kooperationsprojekte nahezu durchweg auftritt, nämlich immer dann, wenn die äußeren Rahmenbedingungen unterschiedliche Kooperationsarrangements zulassen. Es an die Unbestimmtheit einer Entscheidungssituation gebunden und tritt nur in den Grenzen dieser Unbestimmtheit auf. Aufgrund seiner Verknüpfung mit der Verteilung der angestrebten Kooperationsgewinne ist seine Überwindung darüber hinaus nicht trivial, sondern kann durchaus zur vollständigen Blockade des Kooperationsprozesses führen, wenn die beteiligten Akteure unterschiedliche Präferenzen über die Auswahl der Koordinationslösung haben. Eine einmal gefundene Kooperationslösung ist dagegen stabil.

3. Differenzierte Entscheidungsprozesse

3.1 Die Differenzierung von Entscheidungsprozessen zur Überwindung des Entscheidungsproblems

Um auch in Situationen, in denen mindestens zwei Koordinationslösungen bestehen, gemeinsam kooperationsfähig zu werden, müssen die beteiligten Akteure das Entscheidungsproblem überwinden. Für rationale Nutzenmaximierer liegt es nahe, zunächst einmal zum Mechanismus des Bargaining zu greifen. Bargaining ist jedoch selbst mit Kosten verbunden (Lax/Sebenius 1986; Gehring 1996). Diese Kosten setzen sich aus den Aufwendungen für die Teilnahme an den Verhandlungen, den entgangenen Kooperationsgewinnen durch einen verzögerten Kooperationsbeginn sowie das Risiko des endgültigen Scheiterns eines an sich möglichen Kooperationsprojektes zusammen. In dem idealtypischen Fall eines Koordinationskonfliktes mit nur zwei diskreten Lösungen („Battle of the Sexes“) grenzt bereits dieses Risiko an die Gewißheit, daß *keine* Lösung im Bargaining-Modus identifizierbar sein wird. Je höher die Summe dieser Bargaining-Kosten im Einzelfall ausfällt, desto vorteilhafter wird es für die beteiligten Akteure sein, auf die Koordination durch Bargaining zu verzichten und einen günstigeren Koordinationsmechanismus heranzuziehen. Rationale Akteure könnten sich unter diesen Bedingungen im Extremfall sogar auf ein Verfahren einlassen, das, wie eine Lotterie, den Zufall zum einzigen Entscheidungskriterium über die Auswahl des konkreten Ergebnisses erhebt, sobald die Kosten des Risikos einer unerwünschten Lösung die Gesamtkosten der Koordination durch Bargaining unterschreiten.

Wenn die beteiligten Akteure sich darauf verständigen, einen zweiten Koordinationsmechanismus heranzuziehen, überführen sie den ursprünglich einheitlichen Verhandlungsprozeß in eine Entscheidungskette, die aus zwei einander ergänzenden Teilprozessen besteht. Die Grenzen des Intervalls, in dem die Kooperationslösung liegen muß, wird nach wie vor aus den situationsspezifischen Präferenzen der Akteure und der sich daraus ergebenden Präferenzkonstellation abgeleitet und gegebenenfalls im Wege des Bargaining ermittelt werden müssen, weil Koordinationslösungen, die außerhalb dieses Intervalls liegen, grundsätzlich nicht kooperationsfähig sind (siehe Abb. 1). Erst die Identifikation einer spezifischen Kooperationslösung innerhalb des so abgesteckten Intervalls kann nach Kriterien erfolgen, die nicht mehr unmittelbar auf die Präferenzen der beteiligten Akteure zurückgreifen. Da andernfalls die Gefahr besteht, daß das ursprüngliche Entscheidungsproblem lediglich reproduziert wird, wird der Koordinationserfolg sich umso eher einstellen, je deutlicher die Kriterien dieses Teilentscheidungsprozesses von denen des ursprünglichen Bargaining-Prozesses abweichen. Dabei wird es sich natürlich nur im Extremfall um ein lotterieähnliches Rawls'sches „reines Verfahren“ (Rawls 1971, 86) handeln, das die Akzeptanz der identifizierten Lösung ohne Rückgriff auf äußere Kriterien vollständig selbst gewährleisten muß. In der Regel werden die beteiligten Akteure - oft implizit - gemeinsam anerkannte Kriterien, etwa geltende Rechtsnormen oder einen professionellen Konsens, zum Maßstab der kollektiven Entscheidung erheben. Dann wird ein an diesen Kriterien gemessen „gutes“, also legitimes oder akzeptanzfähiges Ergebnis, das sich im Wege eines auf bestimmte Kriterien

spezialisierten Habermas'schen „Diskurses“ (Habermas 1973; Gehring 1996) ermitteln läßt, zum Maßstab für die Auswahl der Koordinationslösung. Es wird erkennbar, daß die Überwindung des Entscheidungsproblems durch die Aktivierung eines zweiten Koordinationsmechanismus die Möglichkeit eröffnet, daß Experten oder internationale korporative Akteure (Gerichte, Sekretariate internationaler Organisationen) im Rahmen eines zunächst rein zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesses herangezogen werden. Diese nicht-staatlichen Akteure handeln dann im Auftrag und im Interesse der beteiligten Staaten und vermögen auf diese Weise, eine eigenständige Rolle im Koordinationsprozeß zu gewinnen. Ihnen eröffnen sich Entscheidungsspielräume, weil die Überwindung nicht-trivialer Entscheidungsprobleme mit der Überführung von Kontingenz in kontingente (so oder anders mögliche) Entscheidungen verbunden ist.

Durch die Auslagerung bestimmter, für ein Kooperationsprojekt klärungsbedürftiger Fragen wird ein ursprünglich einheitlicher Verhandlungsprozeß in mehrere - idealtypisch zwei - Teilprozesse differenziert, die unterschiedliche Funktionen erfüllen und nach unterschiedlichen Kriterien operieren. Systemtheoretisch betrachtet handelt es sich um die Ausdifferenzierung von Subsystemen im Rahmen eines umfassenderen sozialen Systems (Luhmann 1984, 259 - 262). Jedes der entstehenden Subsysteme ist nunmehr auf die Klärung bestimmter Fragen aufgrund seiner eigenen subsystemspezifischen Kriterien und Entscheidungsprozesse ausgerichtet. Es ist damit deutlich von den jeweils anderen Subsystemen abgegrenzt. Ein Subsystem kann seine spezifische Funktion deshalb umso besser erfüllen, je genauer es auf diese Aufgabe zugeschnitten ist und je weniger es die Koordinationsfunktionen der jeweils anderen Subsysteme mit erfüllt. Schließlich geht die Subsystembildung auf die Vorteile zurück, die die beteiligten Akteure sich von der Differenzierung des Gesamtentscheidungsprozesses gegenüber der einheitlichen Behandlung aller Teilaspekte in einem undifferenzierten Verhandlungsprozeß versprechen. Ein funktionierendes Subsystem „soll“ sich also auf die Bearbeitung der ihm übertragenen Fragen beschränken. Damit erlangt es eine eigenständige „Systemrationalität“ (Wiesenthal 1989), die von den Systemrationalitäten sowohl der anderen Subsysteme als auch des Gesamtsystems deutlich unterscheidbar ist. Es ist insofern hinsichtlich seines internen Entscheidungsprozesses operativ geschlossen und gleichzeitig für die Aufnahme von Informationen aus der Umwelt sowie die Abgabe von Signalen an die Umwelt offen.

Die Beschränkung auf Teilaspekte einer Gesamtentscheidung, die mit der Ausdifferenzierung eines ursprünglich einheitlichen Entscheidungsprozesses in Teilprozesse einhergeht, ist stets mit der Spezialisierung der Teilentscheidungsfunktionen verbunden. In jedem einzelnen Subsystem können mehr Informationen zu den dort behandelten Aspekten der Gesamtentscheidung berücksichtigt und gleichzeitig spezifischer verarbeitet werden, als dies in einem undifferenzierten Gesamtprozeß möglich wäre. In einem funktional differenzierten Verhandlungsprozeß müssen die beteiligten Akteure beispielsweise nicht mehr gleichzeitig auf die Wahrung ihrer Partikularinteressen und eine möglichst hohe Sachgerechtigkeit einer Kooperationslösung achten, sondern können beide Aspekte voneinander getrennt nach dafür jeweils besonders geeigneten Verfahren behandeln. Die Wahl geeigneter Entscheidungskriterien und -verfahren vorausgesetzt, kann ein Verhandlungsergebnis nun beispielsweise gemessen an diesen Kriterien so

sachgerecht wie möglich ausfallen, ohne den aufgrund der gegebenen Partikularinteressen bestehenden Kooperationspielraum zu überschreiten. Analog zu den dramatischen Produktivitätsgewinnen durch die Einführung der arbeitsteiligen Produktion (vgl. schon Smith 1976, 9 - 15) läßt die Differenzierung eines Verhandlungsprozesses in arbeitsteilige und aufeinander bezogene Teilschritte damit eine erhebliche Leistungssteigerung von Koordinationssystemen erwarten (Mayntz 1988; Willke 1996, 18 - 19).

Auf die Differenzierung von Entscheidungsprozessen wird sowohl im Rahmen internationaler Institutionen und Verhandlungsprozesse als auch im Rahmen der Europäischen Union sowie in einer Vielzahl anderer Koordinationsprozesse zurückgegriffen. Kaum eine internationale Verhandlungsrunde kommt ohne Ausschüsse von Experten oder Fachbeamten aus. Bürokratien, darunter die Sekretariate internationaler Organisationen sowie die Europäische Kommission, greifen auf Beratungsausschüsse zurück. Im Rahmen des Rates werden Arbeitsgruppen und im Rahmen des Parlamentes Fachausschüsse eingesetzt. Das Prinzip der Differenzierung von Entscheidungsprozessen wird so selbstverständlich angewandt, daß die Steigerung der Koordinationsleistung durch diesen Mechanismus in der kooperationstheoretischen Diskussion weitgehend unbeachtet geblieben ist.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Problemlösungsfähigkeit einer spezifischen internationalen Institution sich durch die Differenzierung ihrer Entscheidungsprozesse steigern läßt. Dies gilt dann - und nur dann -, wenn mehrere Koordinationslösungen verfügbar sind, die den beteiligten Akteure zwar unterschiedlich hohe, aber jeweils positive Kooperationsgewinne versprechen. Die Steigerung der Koordinationsleistung entsteht dadurch, daß Teilentscheidungsprozesse auf die Bewältigung spezifischer Teilaufgaben besser zugeschnitten sein können als ein undifferenzierter Gesamtentscheidungsprozeß.

3.2 Die Integration der Teilentscheidungen als Problem differenzierter Entscheidungsprozesse

Die Steigerung der Koordinationsleistung eines Verhandlungssystems durch die Bildung spezialisierter Subsysteme ist allerdings selbst nicht kostenfrei. Da sie auf der Verlagerung von Teilentscheidungen an entscheidungsautonome Subsysteme beruht, geht sie notwendig mit dem (partiellen) Verlust der Kontrolle über die Teilentscheidungsergebnisse einher (vgl. Garrett 1992; Pollack 1996, 1997). Damit ein ausgelagerter Teilentscheidungsprozeß seine Funktion erfüllen kann, muß er über andere Kriterien verfügen als der Gesamtprozeß und gewinnt dadurch Entscheidungsautonomie. Andernfalls würde er unweigerlich in dieselbe Entscheidungsblockade geraten, in der der ursprüngliche Verhandlungsprozeß sich befunden hatte. Ein Verhandlungsprozeß, aus dem eine Teilfrage ausgelagert wird, wird selbst zu einem Subsystem mit nunmehr begrenzten Funktionen, die komplementär zu denen der anderen Subsysteme des umfassenden Verhandlungsprozesses sind. In differenzierten Koordinationssystemen übernimmt jeder Teilprozeß einen Teil der zu bewältigenden Gesamtentscheidungslast, während keiner den Koordinationserfolg mehr allein sicherzustellen vermag (Luhmann 1984, 262).

Besonders deutlich wird dieser rückwirkende Effekt, wenn im Rahmen einer zwischenstaatlichen Konferenz eine Vielzahl ähnlicher Einzelfallentscheidungen, etwa in Bezug auf die Behandlung von Chemikalien entsprechend ihrer Gefährlichkeit, zu treffen sind. In einem einstufigen Verfahren würde jeder Einzelfall unweigerlich (auch) im Lichte seiner wirtschaftlichen Bedeutung für die beteiligten Staaten behandelt werden. Werden die Einzelfallentscheidungen jedoch an ein Expertengremium übertragen, das nach zuvor festgesetzten Kriterien entscheidet, dann werden die Verhandlungen selbst auf die Ausarbeitung dieser fallübergreifenden Kriterien beschränkt. Trotz ihrer auch wirtschaftlich geprägten Präferenzen in Bezug auf jeden Einzelfall sind die Verhandlungsteilnehmer nun daran gehindert, diesen Präferenzen entsprechend zu handeln, weil auf dieser Ebene gar nicht mehr einzelfallspezifisch entschieden wird. Aufgrund der Differenzierung des Verhandlungsprozesses handeln sie gewissermaßen unter einem Rawls'schen „Schirm der Unwissenheit“ (Rawls 1971, 136 - 142), der sie dazu veranlaßt, im eigenen Interesse von ihren einzelfallbezogenen Partikularinteressen abzusehen und allgemein akzeptable Entscheidungskriterien zu befürworten (Tsebelis 1990, 115 - 118). Die Sequenzialisierung eines solchen zweistufigen Entscheidungsverfahrens, in der die Bestimmung der Verfahren von deren Anwendung getrennt erfolgt, verhindert also nicht, daß die Beeinflussung in beiden Richtungen verläuft. Einzelfälle werden fortan nach den festgelegten Kriterien entschieden, aber die Festlegung der Kriterien ist selbst davon beeinflusst, daß sie zur Entscheidung über die Einzelfälle herangezogen werden. Man kann nun nicht mehr davon ausgehen, daß die Festlegung der Entscheidungskriterien per se wichtiger sei als die darauf beruhenden Einzelfallentscheidungen.

Die Auslagerung von Teilfragen auf Subsysteme, die über eigene Entscheidungsautonomie verfügen, verhindert insofern ein hierarchisches Über- bzw. Unterordnungsverhältnis dieser Subsysteme. Die „Kontrolle“ des institutionellen Entscheidungsprozesses kann sich dann nicht mehr unmittelbar auf den Inhalt der ausgelagerten spezifischen Teilentscheidungen richten, sondern muß sich auf die Festlegung und die Überwachung der Einhaltung des dort angewandten Entscheidungsverfahrens sowie der grundsätzlichen Kompatibilität der gefundenen Entscheidung mit den von außen vorgegebenen Kooperationsmöglichkeiten beschränken. Statt einer konkreten Inhaltskontrolle der Einzelentscheidung findet also nur noch eine Prüfung auf Übereinstimmung mit den gesetzten Vorgaben statt (Teubner/Willke 1984). Für die beteiligten Akteure ist es dennoch vorteilhaft, diesen Kontrollverlust zu akzeptieren, wenn die Koordination mittels des von ihnen selbst vollständig kontrollierbaren Koordinationsmechanismus des interessenausgleichenden Verhandeln (Bargaining) sich als zu kostspielig oder gar als unmöglich erweist.

Je größer die Autonomiespielräume der Teilprozesse ausfallen, desto weniger ist jedoch von vornherein sichergestellt, daß die ausgewählte Koordinationslösung tatsächlich in das Intervall fällt, das durch die gegebenen Rahmenbedingungen der Entscheidungssituation begrenzt ist (siehe Abb. 1). Ähnlich einem arbeitsteiligen Produktionsprozeß, der an jeder beliebigen Stelle unterbrochen werden kann, wird auch ein Entscheidungsprozeß mit zunehmender funktionaler Differenzierung störanfälliger. Damit gewinnt die Integration der Teilentscheidungen zu einem akzeptablen Gesamtpaket an Bedeutung (Luhmann 1974, 88). Ohne die erfolgreiche Integration der Teilentscheidun-

gen kann das differenzierte Entscheidungssystem insgesamt seine Koordinationsfunktion für die beteiligten Akteure nicht erfüllen. Im besten Fall verliert es dann seine Steuerungsfunktion, andernfalls verursacht es kontraproduktive Steuerungswirkungen.

Das Integrationsproblem tritt mit besonderer Schärfe auf, wenn ausgelagerte Teilscheidungen nach außen unmittelbar steuerungswirksam werden, ohne zuvor weitere Selektionsmechanismen passiert zu haben. Dies trifft beispielsweise auf die Entscheidungen internationaler Gerichte, etwa des europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (Jacobs/White 1996) oder des Streitschlichtungsmechanismus der Welthandelsorganisation zu (Vermulst/Driesson 1995). In der Europäischen Union wird jedoch eine für internationale Institutionen beispiellose Zahl von Teilscheidungen unmittelbar außenwirksam. Dies gilt nicht nur für die im Rahmen der regulären Rechtsetzungsverfahren von Kommission, Rat und Parlament getroffenen Entscheidungen über verbindliche Richtlinien und Verordnungen, sondern auch für die Beschlüsse der „Komitologie“-Ausschüsse (Knaap 1996; Wessels 1998), den Erlass technischer Normen sowie die Entscheidungstätigkeit des Europäischen Gerichtshofes, der Kommission etwa im Bereich der Wettbewerbskontrolle (Allen 1996) oder des Europäischen Zentralbanksystems im Rahmen der neu geschaffenen Geldpolitik (Sandholtz 1993; Herdegen 1998).

Damit kann festgestellt werden, daß jede Differenzierung eines institutionellen Entscheidungsprozesses, die die Mitgliedstaaten einer internationalen Institution vornehmen, um deren Koordinationsleistung zu steigern, auf der Ausbildung spezialisierter Teilscheidungsprozesse beruht, die über eigene Entscheidungsspielräume verfügen müssen, die sie nach eigenen Kriterien füllen, um ihre Koordinationsfunktion wahrnehmen zu können. Jede Differenzierung reduziert damit notwendig die Möglichkeiten der unmittelbaren Inhaltskontrolle durch diese Staaten. Differenzierte Entscheidungsprozesse werfen deshalb zwangsläufig das Problem der Integration der Teilscheidungen zu sinnvollen Gesamtentscheidungen auf.

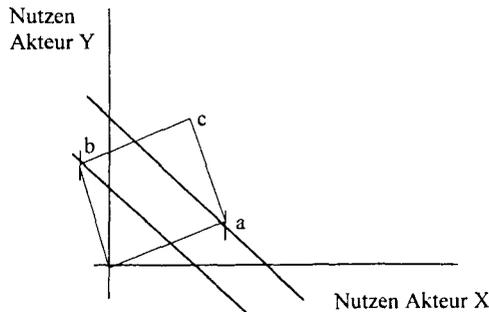
3.3 Integrationsmechanismen

Im Rahmen internationaler Institutionen besteht das Integrationsproblem im wesentlichen darin, daß die Entscheidungsspielräume der Institution überschritten werden können. Eine Teilscheidung, die nicht unmittelbar aufgrund der Ausbalancierung der Partikularinteressen der Mitgliedstaaten, sondern nach anderen Kriterien getroffen wird, wirft das Risiko auf, einen Punkt zu identifizieren, der außerhalb der bestehenden Kooperationsmöglichkeiten liegt. Eine solche Lösung mag den angewandten Kriterien entsprechend zwar sachgerecht und nachvollziehbar sein, sie ist dennoch nicht in ein kooperatives Arrangement unter rationalen Akteuren umsetzbar. Die Gefahr, daß durch das Überdehnen der verfügbaren Autonomiespielräume nicht implementierbare Entscheidungen getroffen und auf diese Weise Störungen im Regulierungsprozeß hervorgerufen werden, wird damit offenbar. Diese Gefahr wird umso größer sein, je enger die Grenzen des verfügbaren Autonomiespielraums gesetzt sind. Sie wird sinken, wenn es gelingt, diesen Spielraum zu erweitern.

Bislang war davon ausgegangen worden, daß eine Menge möglicher Kooperationslösungen besteht, aus der eine Option ausgewählt werden muß. Dann gilt der in Abb. 1

dargestellte Zusammenhang. In internationalen Institutionen, die Verfahren für das unmittelbare Wirksamwerden von Teilentscheidungen vorsehen, erstreckt sich dieses Arrangement jedoch in der Regel nicht nur auf eine einzige, sondern auf mehrere Entscheidungen. Damit entstehen auch mehrere - idealtypisch zwei - miteinander verbundene Entscheidungsspielräume. Ein rational handelnder Mitgliedstaat wird die Institution nur verlassen, wenn das aus nunmehr zwei Teilentscheidungen bestehende Paket für ihn so nachteilig ist, daß er *insgesamt* einen negativen Kooperationsgewinn in Kauf nehmen müßte. Es ist deshalb gar nicht mehr notwendig, daß er aus jeder einzelnen Teilentscheidung einen positiven Kooperationsgewinn zieht. Diesen Zusammenhang illustriert Abb. 2. So gefährdet etwa eine auf dem Punkt b liegende Entscheidung die Akzeptanzfähigkeit des Gesamtpaketes nicht, obwohl sie - isoliert betrachtet - außerhalb des Intervalls kooperationsfähiger Lösungen liegt, wenn in einer anderen Teilentscheidung beispielsweise die Lösung a bestimmt wird, weil das entstehende Entscheidungspaket im Punkt c liegt.

Abbildung 2: Erweiterung der Autonomiespielräume



Der Entscheidungsspielraum, der für institutionelle Entscheidungsprozesse zur Verfügung steht, ist also nicht konstant, sondern erweitert sich in dem Maße, in dem die Verteilungswirkungen der Teilentscheidungen einander ausgleichen. Je mehr Teilentscheidungen in einem Entscheidungssystem nach verteilungsunabhängigen Kriterien getroffen werden, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß dies tatsächlich geschieht. Umso geringer ist deshalb die Wahrscheinlichkeit, daß eine dieser Teilentscheidungen den insgesamt verfügbaren Entscheidungsspielraum überdehnt und die Umsetzung des ganzen Entscheidungspaketes in Frage stellt. Das heißt, daß eine gegebene Entscheidungslast sich umso verträglicher für das Entscheidungssystem durch unmittelbar wirksame Teilentscheidungen bewältigen läßt, je kleiner sie portioniert ist und je weiter der Grad der funktionalen Differenzierung fortschreitet.

Es ist also nicht ohne Bedeutung für die Funktionsbedingungen des europäischen Entscheidungssystems, daß im Rahmen der Union ein überaus weit gestecktes Problemfeld

mit entsprechend ausgedehnten Kooperationsmöglichkeiten bearbeitet wird. Es ist darüber hinaus kein Zufall, sondern stellt einen wirksamen Stabilisierungsmechanismus des Entscheidungssystems dar, daß in der Europäischen Union sehr viele kleine, für sich genommen jeweils unbedeutende Entscheidungen getroffen werden, die unmittelbare Bindungswirkung erlangen.

Durch die kleinteilige Portionierung der Entscheidungslast lassen sich „zufällig“ auftretende Verteilungsungleichgewichte einzelner Entscheidungen zuverlässig neutralisieren. Damit ist jedoch noch nicht ausgeschlossen, daß es zu systematischen Verzerrungen der aggregierten Verteilungswirkung der vielen getroffenen kleinen Teilentscheidungen kommt, die die Funktionsfähigkeit des Entscheidungssystems insgesamt in Frage stellen müßten. In Institutionen, die sich durch einen Strom „kleiner“, aufgrund unterschiedlicher Verfahren getroffener Entscheidungen fortlaufend entwickeln, müssen deshalb zusätzliche Vorkehrungen getroffen werden, um der Gefahr zu begegnen, den insgesamt verfügbaren Entscheidungsspielraum zu überdehnen, jenseits dessen die Mitgliedschaft bestimmter Staaten und damit gegebenenfalls die Existenz der Institution bedroht sind. Eine systematische Überprüfung der Verteilungswirkung des Gesamtpaketes aller relevanten Teilentscheidungen nach dem Prinzip der Schlußberatungen einer internationalen Verhandlungsrunde kann es jedoch nicht geben, wenn die Teilentscheidungen unmittelbar wirksam werden. In diesem Falle wird das Gesamtpaket nicht mehr gezielt „geschnürt“, sondern es entsteht gewissermaßen „spontan“ aus der Summe der Einzelentscheidungen. Eine systematische Überprüfung der Verteilungswirkung jeder einzelnen Teilentscheidung wäre dagegen dysfunktional, weil die Zustimmung jedes Mitgliedstaates zu jeder Teilentscheidung gar nicht notwendig ist. Auf diese Weise würde die Chance der impliziten Verkoppelung mehrerer Teilentscheidungen mit einer jeweils asymmetrischen Verteilungswirkung zu einem interessenausgleichenden Gesamtpaket vergehen.

Wenn die Kontrolle der Akzeptanzfähigkeit der Teilentscheidungen sich von außen nur noch schwer herstellen läßt, muß sie von der Institution selbst übernommen und in den Entscheidungsprozeß integriert werden. In einem ausdifferenzierten Entscheidungssystem lassen sich funktional spezialisierte Teilentscheidungsprozesse zur gegenseitigen Kontrolle heranziehen. Dazu müssen sie so aufeinander bezogen werden, daß Ergebnisse, die für die Institution insgesamt nur schwer zu verkraften sind, mit hinreichend hoher Wahrscheinlichkeit vermieden werden. In der Sprache des „Principal-Agent“-Ansatzes, einer Variante des ökonomischen Neoinstitutionalismus (Moe 1990), sind es dann nicht mehr (allein) die „Herren“ (Mitgliedstaaten), die ihre „Befragten“ (Ausschüsse, die Kommission, den Gerichtshof) kontrollieren. Statt dessen werden institutionalisierte „Befragte“ eingesetzt, um im Rahmen von Entscheidungsketten die Entscheidungstätigkeit anderer institutionalisierter „Befragter“ zu kontrollieren. Dieser Mechanismus der institutionellen Selbstkontrolle ist auch außerhalb internationaler Institutionen weit verbreitet. Die Staatsapparate moderner Industriestaaten überwachen ihre Entscheidungstätigkeit beispielsweise durch Verwaltungs- oder Verfassungsgerichte oder Rechnungshöfe und unterliegen etwa in Zweikammersystemen einer inhärenten politischen Kontrolle. Damit werden funktional spezialisierte Teilprozesse zu Entscheidungsketten verknüpft, die erst insgesamt - und bei hinreichend gut gelungenem Bezug

aufeinander - eine Außenwirkung erzeugen, oder es werden institutioneninterne Korrekturmöglichkeiten für fälschlich getroffene Entscheidungen geschaffen. Eine Institution, deren Gesamtentscheidungsprozeß hinreichend stark ausdifferenziert ist, ist also nicht auf die Kontrolltätigkeit äußerer Akteure angewiesen, um die Wahrscheinlichkeit insgesamt akzeptabler Entscheidungen systematisch zu steigern. Sie kann sich mittels geeigneter institutioneller Vorkehrungen selbst kontrollieren.

Damit läßt sich feststellen, daß die Ausdifferenzierung der Gesamtentscheidungsprozesse spezifischer internationaler Institutionen so weit voranschreiten kann, daß wesentliche Teile der Entscheidungstätigkeit sich im Wege unmittelbar außenwirksam werdender, funktional spezialisierter Teilentscheidungen vollziehen, ohne daß die Institution den verfügbaren Entscheidungsspielraum notwendig überschreiten müßte. Da in diesem Fall weder der unmittelbare Inhalt der Einzelentscheidungen noch die aggregierte Verteilungswirkung des aus ihnen zusammengesetzten Entscheidungspaketes von den Mitgliedstaaten zuverlässig kontrollierbar ist, muß eine solche Institution Mechanismen ausbilden, die die Akzeptanz der institutionellen Entscheidungen durch geeignete institutionelle Vorkehrungen erhöht. Die kleinteilige Portionierung der Entscheidungslast schafft in diesem Zusammenhang die Voraussetzungen für einen zufallsbedingten Ausgleich der Verteilungswirkungen der Einzelentscheidungen. Die Verknüpfung von Teilentscheidungen zu Entscheidungsketten eröffnet dagegen die Möglichkeit der systematischen institutionellen Eigenkontrolle der Entscheidungsinhalte.

4. Differenzierte Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union

4.1 Die regulären Rechtsetzungsverfahren

Die regulären Rechtsetzungsverfahren, in deren Rahmen durch das Zusammenspiel von Kommission, Ministerrat und Parlament insbesondere Richtlinien und Verordnungen verabschiedet werden, stellen eine Form der Differenzierung des EU-Gesamtentscheidungsprozesses dar. Sie sind durch die Gründungsverträge der drei Gemeinschaften (besonders der EWG) eingerichtet und durch deren Veränderung im Laufe der Zeit mehrfach modifiziert worden. Auf diese Weise haben die Mitgliedstaaten einen erheblichen Teil der Entscheidungslast, die zur Umsetzung der Verträge bewältigt werden muß, aus der Verhandlungsmaterie der Regierungskonferenzen herausgelöst und an speziell institutionalisierte Verfahren überwiesen. In dem Maße, in dem diese Verlagerung der Entscheidungstätigkeit gelingt, wird die Verhandlungsmaterie der Regierungskonferenzen damit von der inhaltlichen Auseinandersetzung über Einzelfragen entlastet und auf die Festlegung allgemeiner Ziele der institutionellen Entwicklung, sowie von Entscheidungsverfahren und -kompetenzen reduziert.

Die regulären Rechtsetzungsverfahren dienen deutlich erkennbar dem Ziel, die Restriktionen herkömmlicher zwischenstaatlicher Verhandlungen durch die „Supranationalisierung“ der Entscheidungstätigkeit zu unterlaufen (Moravcsik 1998, 485 - 489). Sie zeichnen sich durch eine systematische Verkettung mehrerer Teilentscheidungen aus und sind insofern auf eine institutionalisierte Eigenkontrolle hin angelegt (Scharpf 1998,

96 - 97). Das Wirksamwerden eines diesen Verfahren unterliegenden Rechtsetzungsaktes setzt voraus, daß die Kommission einen formellen Vorschlag unterbreitet, daß der Rat ihm - gegebenenfalls in modifizierter Form - mit der erforderlichen Mehrheit zustimmt, daß er vom Europäischen Parlament nicht blockiert wird und daß der Europäische Gerichtshof ihn nicht für nichtig erklärt, sofern er angerufen wird. Die regulären Rechtsetzungsverfahren sind insofern selbst funktional differenziert. Die einzelnen Verfahrensstufen sind mit unterschiedlichen, einander komplementären Teilfunktionen betraut, die zusammen erst eine außenwirksame Entscheidung zu erzeugen vermögen. Die Koordinationsleistung der Gesamteinstitution hängt also davon ab, daß die notwendigen Teilentscheidungen einander tatsächlich ergänzen und nicht gegenseitig stören. Sie wird nur steigen, wenn die Teilfunktionen auf diese Weise besser erfüllt werden können, als dies in einem einstufigen Verhandlungsprozeß möglich ist. Eine genauere Betrachtung der spezifischen Teilfunktionen zeigt, wie dies im Rahmen der EG sichergestellt wird.

Ein reguläres Rechtsetzungsprojekt kann nicht ohne einen formellen Vorschlag der Kommission beschlossen werden. Gestützt auf ihr vertraglich verankertes exklusives Initiativrecht wird die Funktion des Politikunternehmers (Eschenburg 1975) damit bei der Kommission institutionalisiert. Ihr obliegt die Aufgabe, aus der Vielzahl der Kooperationsmöglichkeiten, die in den Rahmen des Kompetenzbereiches der Union fallen, und der zahlreichen dazu jeweils denkbaren Lösungsansätze geeignete Projekte zu entwickeln. Grundsätzlich verfügt die Kommission damit über einen weiten Ermessensspielraum. Sie wird jedoch im eigenen Interesse zu gewährleisten suchen, daß ein Projekt eine hinreichend große Unterstützung unter den Mitgliedstaaten findet. Nur in diesen Grenzen kann sie selbst Einfluß gewinnen, indem sie etwa dafür Sorge trägt, daß ein Projekt den Integrationsprozeß insgesamt fördert oder sich jedenfalls nicht stört.

Ein Projekt wird die Ratsentscheidungsphase umso leichter passieren, je besser es vorbereitet ist. Um ihre Sonderfunktion erfüllen zu können, muß die Kommission deshalb sowohl die sachlichen Implikationen eines Projektes und der in Frage kommenden Lösungsmodelle als auch die Interessen der Mitgliedstaaten hinreichend genau kennen. Damit steht sie vor einem Informationsproblem, das für zentrale Planungsbehörden charakteristisch ist (Scharpf 1997, 174 - 178). Zur Überwindung dieses Problems ist im Laufe der Zeit ein eindrucksvoller Informationsbeschaffungsapparat entstanden. Im Rahmen einer Vielzahl ständiger und nicht-ständiger Ausschüsse hört die Kommission systematisch Regierungsvertreter, Wissenschaftler und Vertreter zahlloser Interessengruppen an (Buitendijk/Schendelen 1995) und versucht auf diese Weise, deren Informationen für die Vorbereitungsarbeit nutzbar zu machen. Diese Beratungsgremien verfügen durchweg nicht über formelle Entscheidungskompetenzen und sind vielfach noch nicht einmal auf interne Konsensbildung hin ausgerichtet. Dennoch bieten sie nicht-staatlichen Akteuren die Gelegenheit, Rechtsetzungsprojekte zu beeinflussen. Die Entscheidung darüber, welche der so gewonnenen Hinweise zu relevanten Informationen werden und wie diese in den Vorbereitungsprozeß einfließen, behält die Kommission sich jedoch selbst vor (Eichener 1992, 54). Insgesamt hat die Kommission auf diese Weise ein hochwirksames Sensorium entwickelt, das es der Union erlaubt, ihre Umwelt so genau zu beobachten und die so gewonnenen Informationen so spezifisch zu verarbeiten, wie dies in einstufigen Verhandlungsprozessen kaum möglich wäre. In der Aus-

lagerung der Teilfunktion der Informationsbeschaffung liegt eine erste wesentliche Ursache für die vergleichsweise hohe Koordinationsfähigkeit des europäischen Entscheidungssystems.

Ein bereits ausgearbeitetes Projekt wird die Ratsentscheidungsphase darüber hinaus umso leichter passieren, je geringer seine Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten sind. Rationale Akteure werden nämlich umso härter verhandeln, je größer der verhandelbare Verteilungsspielraum ist (Fearon 1998). Dies liegt daran, daß das Verhandeln selbst mit Transaktionskosten verbunden ist. Wenn hartes Verhandeln hohe zusätzliche individuelle Gewinne verspricht, lohnt es sich eher, diese Kosten einzugehen, als wenn nur marginale Verteilungsspielräume bestehen. Aufgrund ihres exklusiven Initiativrechtes kann die Kommission diesen Zusammenhang nutzen. Da sie in den regulären Rechtsetzungsverfahren nur erfolgreich handeln kann, wenn die von ihr vorgeschlagenen Projekte die anschließende Ratsentscheidungsstufe passieren, wird sie im eigenen Interesse dazu tendieren, möglichst kleine, für sich genommen gerade noch verabschiedungsfähige Projekte vorzuschlagen. So umfaßte das von der Kommission ausgearbeitete Binnenmarktprogramm trotz seines inhaltlichen Zusammenhanges nicht etwa nur wenige großvolumige Gesamtentscheidungen, sondern über 200 Einzelmaßnahmen mit einer jeweils (relativ) eng begrenzten Auswirkung. Damit wird deutlich, warum die im Rahmen der regulären Rechtsetzungsprozesse zu bewältigende Entscheidungslast auf eine Vielzahl einzelner Projekte verteilt ist, die nur in Sonderfällen zu kleinen Gruppen gebündelt werden. So verabschiedete der Rat allein im Jahre 1990 mehr als 600 Rechtsakte (Wessels 1996, 188). Diese kleinteilige Portionierung der Entscheidungslast übt zunächst einmal eine stabilisierende Wirkung auf die Gesamtinstitution aus, weil sie die Wahrscheinlichkeit für den impliziten Ausschub des unter Umständen asymmetrischen Verteilungswirkung der Einzelprojekte erhöht (siehe Abschnitt 2.3). Damit schafft sie gleichzeitig die Voraussetzung für die weitere Differenzierung des regulären Rechtsetzungsprozesses, insbesondere für die Lockerung der Mehrheitsanforderungen im Rat.

Aufgrund des vorgeschalteten kommissionsinternen Teilentscheidungsprozesses wird der Rat zum Rezipienten eines Stroms fertig ausgearbeiteter Vorschläge von jeweils nur begrenzter Reichweite. Seine Funktion beschränkt sich im wesentlichen darauf, die Projekte auf ihre Akzeptanz für die Gesamtheit der Mitgliedstaaten zu prüfen und gegebenenfalls zu modifizieren. Damit nimmt er trotz vielfach lang andauernder Verhandlungen - funktional betrachtet - die Rolle eines Aufsichtsgremiums ein, das die von der Kommission ausgearbeitete Koordinationslösung einer nachgeordneten Kontrolle unterzieht. Die Auslagerung des Vorbereitungsprozesses auf die Kommission hat insofern erhebliche Auswirkungen auf die Verhandlungen des Rates. Je besser ein Projekt vorbereitet ist, desto weniger wird im Rat darüber verhandelt werden. Im Idealfall würde ein Kommissionsvorschlag die Verhandlungen unverändert passieren, weil die Mitgliedstaaten keine Alternative identifizieren können, die für sie einen höheren Grad der Akzeptanz hat. Langwierige Ratsverhandlungen sind damit ein Ausdruck fehlgerichteter oder unvollständiger Vorbereitung. Durch diese Funktionsbegrenzung wird die Ratsteilentscheidung nicht entwertet. Sie wird jedoch im wesentlichen bereits im Rahmen des kommissionsinternen Vorbereitungsprozesses antizipiert werden (Pollack 1996).

Die kleinteilige Portionierung der Entscheidungslast verstärkt diese Tendenz. Sie führt dazu, daß innerhalb des Rates zahlreiche inhaltlich spezialisierte Entscheidungsprozesse eingerichtet werden, in denen jeweils nur ein geringer Teil der im Rahmen der EU insgesamt bearbeiteten Probleme zur Entscheidung steht. Für die Bearbeitung eines Einzelvorhabens ist die Entwicklung der vielen Parallelprojekte in der Regel nur von untergeordneter Bedeutung. Um ihre Aufgabe im Rat erfüllen zu können, müssen die jeweils beteiligten Verhandlungsteilnehmer deshalb keinen Überblick über den Integrationsprozeß insgesamt haben. Dadurch wird eine selektive Problemsicht gefördert. Dies hat zu einer institutionellen Ausdifferenzierung „des Rates“ in nunmehr über zwanzig spezialisierte Fachräte geführt (Wessels 1991, 134), die parallel zueinander tagen. Der Ministerrat reagiert auf diese Weise selbst mit funktionaler Differenzierung auf den ständigen Strom vergleichsweise kleiner Rechtssetzungsprojekte und verstärkt damit zugleich die Abgrenzung der Projekte voneinander. Über die Grenzen der Fachräte hinaus lassen Einzelprojekte sich ohne Koordination an anderer Stelle, etwa im Europäischen Rat, nun kaum mehr miteinander verknüpfen. „Taktische“ Verbindungen (Haas 1980, 372 - 373) innerhalb desselben Fachrates sind nur zu erwarten, wenn dort zwei Projekte *mit komplementärer Verteilungswirkung zur selben Zeit entscheidungsreif sind.*

Wenn die in der Kooperationstheorie vorgeschlagene Möglichkeit der Kompromißfindung durch projektübergreifende Koppel- und Ausgleichsgeschäfte (Scharpf 1992) nicht gangbar ist, muß der Ausgleich der mitgliedstaatlichen Interessen innerhalb der eng gesteckten Grenzen der Einzelprojekte gefunden werden. Dazu hat der Rat eine Reihe von Mechanismen ausgebildet, die zusammen die Bürokratisierung des Entscheidungsprozesses fördern. So läßt sich im Rahmen der Ratsarbeitsgruppen (Beyers/Dierckx 1998), die von den jeweiligen Fachbeamten der Mitgliedstaaten besetzt sind, länderübergreifender Fachkonsens aktivieren. Im Rahmen des Ausschusses der Ständigen Vertreter (COREPER), in dem alle Projekte *sektorübergreifend* beraten werden (Lewis 1998), lassen sich im Zuge eines fortlaufenden Prozesses des „Gebens und Nehmens“ kleinere Unstimmigkeiten auch ohne das systematische Schnüren von Paketen beseitigen. Die Versammlung der Fachminister, also der eigentliche Rat, übernimmt insofern selbst wiederum die Rolle eines Aufsichtsgremiums, das im wesentlichen die Entscheidungen des Ratsapparates überwacht und nur über solche Teilkonflikte in eigene Verhandlungen eintritt, die sich dort nicht lösen lassen. Der Rat hat damit im Zuge seiner langjährigen Entscheidungspraxis Konsensbildungsmechanismen ausgebildet, deren Logik auf das schrittweise „Abschleifen“ konfliktauslösender Teilaspekte eines Projektvorschlages gerichtet ist. Diese Mechanismen werden umso wirksamer sein, je kleinvolumiger die Einzelprojekte sind und je weniger Interesse die Mitgliedstaaten dementsprechend angesichts nur geringer Verteilungsspielräume an langwierigen und kostspieligen Verhandlungen haben. Der Entscheidungsapparat des Rates verstärkt insofern die Tendenz, Projekte möglichst kleinteilig zuzuschneiden, und fördert die Bürokratisierung des Entscheidungsprozesses. Wenngleich der Ratsentscheidungsprozeß trotz des schrittweisen Abweichens vom Erfordernis der Einstimmigkeit gewissermaßen die natürliche Engstelle für jedes reguläre Rechtssetzungsprojekt bildet, ist er doch erkennbar darauf hin ausgerichtet, das von ihm notwendig ausgehende Störpotential möglichst gering zu halten.

Im Rahmen der neuen Verfahren der Zusammenarbeit und der Mitentscheidung tritt sodann das Europäische Parlament wirksam in den Entscheidungsprozeß ein (Tsebelis 1994; Schneider 1995). Damit wird der Entscheidungsprozeß um eine zusätzliche Kontrollschleife erweitert. Auf diese Weise wird dem Entscheidungsprozeß zunächst einmal ein zusätzliches Störpotential hinzugefügt. Die wirksame Intervention des Parlaments in den Entscheidungsprozeß ist jedoch an erhebliche Voraussetzungen geknüpft. Änderungs- oder Ablehnungsanträge müssen von der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Parlaments, angesichts einer in der Regel unvollständigen Präsenz in der Praxis von etwa zwei Dritteln der tatsächlich anwesenden Parlamentarier, beschlossen werden. Diese Mehrheit muß sich darüber hinaus gegen einen Ratsbeschluß (den Gemeinsamen Standpunkt) formieren, der selbst mindestens mit einer qualifizierten Mehrheit im Rat getroffen worden ist. Eine wirksame Intervention setzt also voraus, daß das Parlament einer weitgehend geschlossenen Vertretung der Mitgliedsländer im Rat selbst weitgehend geschlossen gegenübertritt. Abgesehen von Zufallsbedingungen wird diese Konstellation daran geknüpft sein, daß das Parlament für die Beurteilung eines Projektes *systematisch* andere Kriterien heranzieht als der Rat. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn funktional spezialisierte Entscheidungsketten, bestehend etwa aus der Generaldirektion Landwirtschaft und dem Landwirtschaftsrat bzw. der Generaldirektion Binnenmarkt und dem Binnenmarktrat, Rechtsetzungsprojekte passieren lassen, die für andere Politikfelder, etwa den Umwelt- oder den Verbraucherschutz, deutlich nachteilig sind. Die Kontrollfunktion des Parlaments ist insofern daraufhin angelegt, die Akzeptanz europäischer Entscheidungen *auch jenseits des jeweils entscheidenden funktionalen Sektors* zu erhöhen. Da ein Rechtsetzungsprojekt ungehindert umgesetzt werden kann, wenn das Parlament nicht interveniert, wird das damit zusätzlich eingeführte Störpotential durch die hohen Anforderungen an derartige Parlamentsbeschlüsse begrenzt.

Schließlich übt der Europäische Gerichtshof eine Kontrollfunktion hinsichtlich der Einhaltung der *Entscheidungsverfahren* aus (Wolf-Niedermaier 1997), dessen Wahl sich auf das im Rat notwendige Beschlußquorum oder die Beteiligungsrechte des Parlaments auswirken kann. „Organe“ der Union, die ihre Funktionen beschnitten sehen, oder überstimmte Mitgliedstaaten können den Rat (oder die beschlußfassende Mehrheit seiner Mitglieder) auf diese Weise zur Einhaltung der geltenden Entscheidungsregeln zwingen. Damit geht die Definitionshoheit über die Auslegung des europäischen (Verfahrens-) Rechts auf ein weitgehend unabhängiges Spezialorgan über, das nach (juristischen) Sonderkriterien operiert. Auf diese Weise entzieht die Institution den Mitgliedstaaten die *Disposition über die Entscheidungsverfahren* und übernimmt deren Überwachung selbst.

Die regulären Rechtsetzungsverfahren stellen also nicht nur eine Folge der Differenzierung des Gesamtentscheidungsprozesses der Union durch Delegation dar, sie sind selbst noch einmal funktional differenziert. Dieses institutionelle Arrangement setzt die Möglichkeiten zur Steigerung der Koordinationsleistung *systematisch ein und führt zu einer - im Vergleich mit anderen internationalen Institutionen - hohen Entscheidungs- bzw. Problemlösungsfähigkeit der Union. Effizienzgewinne entstehen im wesentlichen durch die systematische Entlastung des schwerfälligen zwischenstaatlichen Verhandlungsmechanismus von allen Funktionen, die durch andere Koordinationsmechanismen*

besser bewältigt werden können. Dies gilt insbesondere für die Auslagerung der Auswahl kooperationsfähiger Einzelprojekte auf die Kommission, die aufgrund ihrer hierarchisch-bürokratischen Struktur nur geringe interne Entscheidungsprobleme überwinden muß und mittels ihres Informationsverarbeitungsapparates besser als ein zwischenstaatliches Verhandlungsgremium in der Lage ist, die Umwelt des Verhandlungssystems systematisch auf relevante Informationen hin zu beobachten. Auf diese Weise gelingt es, den Schwerpunkt des Entscheidungsverfahrens von der zwischenstaatlichen Verhandlung- auf die kommissionsinterne Vorbereitungsphase zu verlagern.

Darüber hinaus sind die regulären Rechtsetzungsverfahren durch die Verkettung mehrerer Teilentscheidungen deutlich auf die institutionalisierte Eigenkontrolle hin angelegt. Weder die im Rat vertretenen Mitgliedstaaten (oder gar nur eine Mehrheit von ihnen) noch die anderen beteiligten Gemeinschaftsorgane können im Rahmen dieser Verfahren unabhängig voneinander außenwirksam handeln. Europäische Entscheidungen können einzelnen Akteuren deshalb nicht mehr eindeutig zugeschrieben werden, wie dies im Rahmen der Diskussion um die Demokratisierungsfähigkeit der Union gelegentlich gefordert wird (Zürn 1996), sondern bilden einen Zusammenhang aufeinander abgestimmter Teilentscheidungen. Das bestehende institutionelle Arrangement ersetzt die verantwortliche Außenkontrolle insofern durch die Eigenkontrolle der getroffenen Entscheidungen durch die Institution, die selbst durch verbindliche Verfahren institutionalisiert ist. All dies setzt voraus, daß die insgesamt zu bewältigende Entscheidungslast in eine Vielzahl kleinvolumiger Teilprojekte zerlegt wird. Auf diese Weise wird nicht nur die notwendige Entscheidungsfähigkeit im Rat hergestellt, sondern auch das Störpotential der beiden nachgeschalteten Kontrollschleifen begrenzt. Die Ablehnung *eines* Einzelprojektes durch das Parlament oder die Nichtigerklärung eines Rechtsaktes durch den Gerichtshof bergen für die Koordinationsfähigkeit der Gesamtinstitution nur ein geringes Risiko, weil es sich um *begrenzte* Störungen des Gesamtentscheidungsprozesses handelt.

4.2 Entscheidungen durch ausgelagerte Sonderverfahren: Die Setzung technischer Normen

Trotz ihrer hohen Effizienz im Vergleich zu undifferenzierten Verhandlungsprozessen sind die regulären Rechtsetzungsverfahren nicht für alle Koordinationsaufgaben gleichermaßen gut geeignet. In einigen Bereichen, etwa der Gerichtsbarkeit, der Wettbewerbskontrolle oder der Geldpolitik ist es im Interesse des Koordinationserfolges wünschenswert, den auf Verteilungsfragen gerichteten Einfluß der Mitgliedstaaten möglichst weitgehend auszuschalten. Andere Koordinationsaufgaben erweisen sich als zu komplex, um im Rahmen der regulären Verfahren sinnvoll reguliert werden zu können. Deshalb ist im Rahmen der Europäischen Union eine Reihe von Sonderverfahren entstanden, die jeweils spezifisch auf besondere Koordinationsaufgaben zugeschnitten sind und sich deutlich voneinander unterscheiden. Gemeinsam ist diesen Verfahren, daß sie das Kriterium der Verteilung von Kooperationsgewinnen weiter zurückdrängen, um die Problemlösungsfähigkeit der Gesamtinstitution zu steigern. Kollektiv bindende Entscheidungen beruhen dann verstärkt - oder gar ausschließlich - auf anderen als Vertei-

lungskriterien. Im folgenden soll den Entscheidungsmechanismen der Harmonisierung technischer Normen beispielhaft nachgegangen werden, weil das Prinzip der funktionalen Differenzierung in diesem Fall besonders deutlich zum Tragen kommt.

Mitgliedstaatliche technische Normen stellen ein erhebliches Hindernis für den freien Austausch von Gütern im Binnenmarkt dar (Voelzkow 1996, 266 - 267). Ihre Harmonisierung bildet deshalb seit dem Ende der sechziger Jahre einen Schwerpunkt der europäischen Binnenmarktpolitik. Die Harmonisierungstätigkeit wirft jedoch nicht nur in geradezu beispielhafter Weise das Entscheidungsproblem auf, weil bestehende mitgliedstaatliche Standards miteinander konkurrieren. Sie ist darüber hinaus durch einen hohen Grad an Komplexität belastet, der durch die Fülle zu beachtender technischer Einzelheiten hervorgerufen wird. Die detaillierte Vollharmonisierung technischer Normen im Rahmen der regulären Rechtssetzungsverfahren erwies sich rasch als zeitraubend und schwerfällig (Falke 1989, 220).

Im Rahmen des Binnenmarktprogramms akzeptierten die Mitgliedstaaten deshalb einen „neuen Ansatz“ (Pelkmans 1987; Joerges et al. 1988, 341 - 365). Danach werden im Rahmen der regulären Rechtssetzungsverfahren nur noch die „grundlegenden Sicherheitsanforderungen“ für ganze Produktgruppen so konkret festgelegt, daß sie notfalls auch direkt anwendbar sind. Die Ausarbeitung „technischer Spezifikationen“ wird dagegen europäischen Normungsinstituten übertragen. Dieses Vorgehen entlastet die regulären Rechtssetzungsverfahren zunächst einmal erheblich. Während allein der Kommissionsentwurf für eine Richtlinie zur „Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über vor dem Fahrersitz montierte Umsturzvorrichtungen mit zwei Pfosten für Schmalspurzugmaschinen mit Luftbereifung“ (ABl. 1985 C 222, 1 - 77) im Amtsblatt der EG knapp 80 Druckseiten benötigte, können seither vergleichsweise knapp gehaltene Richtlinien über so große Produktbereiche wie „Spielzeug“ (ABl. 1988 L 187, 1 - 13), „Maschinen“ (ABl. 1989 L 183, 9 - 32) oder „Bauprodukte“ (ABl. 1989 L 40, 9 - 32) erlassen werden. In derartigen Fällen wird im Rat nicht mehr über einzelne Produkte, sondern nur noch über allgemein anwendbare Kriterien verhandelt. Deshalb können die Mitgliedstaaten viele verteilungsrelevante Einzelfragen in diesem Rahmen gar nicht mehr wirksam vertreten. Die Auslagerung der Spezifikation technischer Details verändert den formell übergeordneten regulären Rechtssetzungsprozeß damit deutlich.

Der „neue Ansatz“ sieht vor, privat organisierten europäischen Normungsinstituten mit der Ausarbeitung der technischen Spezifikationen zu beauftragen. Obwohl die dort entstehenden technischen Normen nur den Status von Empfehlungen erlangen, wird dadurch de facto ein erheblicher Teil der Gesetzgebung aus dem Gemeinschaftsrahmen ausgelagert. Damit dieses Verfahren seine Funktion zu erfüllen und die Koordinationsleistung tatsächlich signifikant zu steigern vermag, müssen zwei Voraussetzungen gegeben sein. Auf der einen Seite müssen die außerhalb der Gemeinschaft erstellten europäischen Normen den Vorgaben der rechtsverbindlichen Richtlinien entsprechen. Auf der anderen Seite müssen die Mitgliedstaaten sich darauf einlassen, in der Regel von der Konformität der Normen mit den verbindlichen Sicherheitsvorgaben auszugehen, obwohl sie für die Sicherheit der auf ihrem Gebiet in den Verkehr gebrachten Produkte selbst verantwortlich sind und dazu im Einzelfall eine eigene Interpretation der allgemeinen Sicherheitsvorgaben zugrunde legen werden.

Das in den betreffenden Richtlinien niedergelegte Normungsverfahren schafft diese Voraussetzungen durch die systematische Verknüpfung mehrerer Entscheidungsstufen. Zunächst einmal werden die Normungsinstitute von der Kommission mit einem solchen Normungsprojekt beauftragt. Die Kommission ist selbst verpflichtet, die Mitgliedstaaten im Rahmen eines Beratungsausschusses zu konsultieren, nicht jedoch ihre formelle Zustimmung einzuholen (Joerges et al. 1988, 364 - 365). Diese Konstruktion der Auftragserteilung stellt zum einen sicher, daß die Mitgliedstaaten bereits zu einem frühen Zeitpunkt in den Normungsprozeß eingeschaltet sind, und verhindert zugleich, daß sie im Rahmen des Ausschusses selbst in detaillierte Verhandlungen eintreten, die wiederum mit der Gefahr der Blockade verbunden wären. Zum anderen wird den beauftragten Normungsinstituten nicht nur die Entscheidung über den Zuschnitt eines Normungsprojektes entzogen, sie unterliegen nun auch Vorgaben eines spezifischen Mandats.

In der Ausführung ihrer Aufträge sind die Normungsinstitute dagegen weitgehend unabhängig. Ihre Arbeitsgruppen setzen sich aus Vertretern der nationalen Normungsinstitute zusammen und tagen ohne Beobachter der Kommission oder der Mitgliedstaaten (Winckler 1991). Erst eine fertiggestellte technische Norm wird unter erneuter Konsultation der Mitgliedstaaten im Rahmen des erwähnten Ausschusses auf ihre Übereinstimmung mit den Vorgaben des Mandates und insbesondere der allgemeinen Sicherheitsanforderungen der Richtlinie von der Kommission geprüft und *von ihr* gegebenenfalls durch eine Veröffentlichung im Amtsblatt der EU in Kraft gesetzt. Dieses Anerkennungsverfahren schließt nicht nur zwischenstaatliche Verhandlungen über den spezifischen Inhalt einer Norm aus, es reduziert auch das Interesse der Normungsinstitute sowie der darin repräsentierten Verbandsvertreter, den Normungsauftrag für eine gezielte Modifikation der verbindlichen Sicherheitsanforderungen zu nutzen (Egan 1998, 497 - 498). Diese nicht-staatlichen Akteure müssen damit rechnen, daß zu einseitig ausgerichtete Normen die Kontrollschleife nicht passieren.

Damit ist der Regulierungserfolg jedoch noch nicht sichergestellt. Um die gewünschte Harmonisierungswirkung zu entfalten, müssen sowohl die mitgliedstaatlichen Behörden als auch die relevanten wirtschaftlichen Akteure (Produzenten, Großabnehmer) ihren Handlungen die rechtlich unverbindliche Norm *tatsächlich* zugrunde legen. Deshalb sind die Mitgliedstaaten durch die entsprechenden Richtlinien dazu verpflichtet, widerlegbar zu vermuten, daß Erzeugnisse, die einer nach diesem Verfahren entstandenen europäischen Norm entsprechen, den Sicherheitsanforderungen der verbindlichen Richtlinie entsprechen. Damit sollen die Erzeuger im Regelfall von der Pflicht entbunden werden, den erforderlichen Sicherheitsnachweis für ihre Produkte selbst zu erbringen, wenn sie sich an diesen Normen orientieren.

Allerdings bleibt jeder Mitgliedstaat im Rahmen der allgemeinen Sicherheitsvorgaben der betreffenden Richtlinie selbst für die Aufsicht über die Produktsicherheit in seinem Hoheitsbereich verantwortlich. Er hat dazu das Recht, Erzeugnisse von seinen Märkten auszuschließen, obwohl sie einer europäischen Norm entsprechen, wenn er davon ausgeht, daß von ihnen eine Gefahr für die Bevölkerung ausgeht. Die Mitgliedstaaten könnten die Harmonisierungsbemühung also mittels vorgeschobener Sicherheitsbedenken unterlaufen. Deshalb sind sie durch die Richtlinien des „neuen Ansatzes“ dazu verpflichtet, in diesem Fall ein „Schutzklauselverfahren“ in Gang zu setzen. Ein Mit-

gliedstaat muß die Kommission über seinen Schritt informieren, die - nach Konsultationen mit den Mitgliedstaaten in dem erwähnten Beratungsausschuß - darüber entscheidet, wie gemeinsam weiter verfahren wird. Diese Entscheidung, gegen die eine Klage vor dem EuGH möglich ist, kann etwa die betreffende Norm außer Kraft setzen, oder das abweichende mitgliedstaatliche Verhalten für ungerechtfertigt erklären. Durch das Schutzklauselverfahren kann rasch auf Regelungslücken reagiert werden (Joerges/Falke 1991, 180 - 181), ohne gleichzeitig einen weiten Spielraum für einseitiges mitgliedstaatliches Handeln zu öffnen. Gleichzeitig entsteht dadurch ein weiterer Mechanismus zur Überwachung der Tätigkeit der privaten Normungsinstitute. Normen werden umso wahrscheinlicher durch abweichendes Verhalten eines oder mehrerer Mitgliedsländer unterlaufen werden, je weniger eindeutig sie den Schutzstandards entsprechen, die in der zugrunde liegenden Richtlinie festgelegt sind.

Das im Rahmen des Binnenmarktprogramms eingeführte Normungsverfahren stellt ein besonders markantes Beispiel für das Bemühen dar, die Koordinationsfähigkeit der Europäischen Union durch die Einrichtung spezialisierter Teilentscheidungsprozesse zu steigern. Nur weil die detaillierte Vollharmonisierung im Rahmen der regulären Rechtssetzungsverfahren sich als zu schwerfällig und zeitraubend erwiesen hatte, werden dort nunmehr nur noch die „politischen“ Vorgaben, das Schutzniveau und die allgemeinen Sicherheitsstandards, festgelegt. Die Erarbeitung technischer Spezifikationen wird dagegen privaten Akteuren zugewiesen, die auf diese Aufgabe spezialisiert und deshalb weitaus besser vorbereitet sind als Kommission oder Rat. Durch die Einrichtung des Normungsverfahrens wird das Prinzip der Differenzierung von Entscheidungsprozessen insofern erneut auf die bereits differenzierten regulären Rechtssetzungsverfahren angewandt.

Die ausgelagerten Teilentscheidungen werden jedoch nicht einfach an die Normungsinstitute übergeben. Die Normungstätigkeit dieser Akteure wird vielmehr in eine vieltufige Entscheidungskette eingebunden, die den verfügbaren Entscheidungsspielraum eng begrenzt. Diese Entscheidungskette bezieht die Teilentscheidungen so aufeinander, daß auch die Autonomiespielräume der anderen beteiligten Akteure, der Kommission und der Mitgliedstaaten, deutlich begrenzt werden. Normungsentscheidungen werden insofern im impliziten Konsens der beteiligten Akteure getroffen. Dennoch sind die Entscheidungsstufen so lose aneinander gekoppelt, daß die Gefahr der Entscheidungsblockade gering bleibt. Bemerkenswert ist schließlich, daß die Entscheidungskette keine Stufe umfaßt, die auf die Überwachung oder Modifikation der Verteilungsfolgen der so getroffenen Entscheidungen spezialisiert wäre.

5. Paketlösungen: Integration von Teilentscheidungen durch Schlußberatungen

Trotz seiner hohen Koordinationsleistung ist die in der Europäischen Union verbreitete Entscheidungspraxis der kleinteiligen Portionierung der Entscheidungslast und der unmittelbar außenwirksam werdenden Teilentscheidungen nicht in allen Sachbereichen gleichermaßen gut anwendbar. Die Grenzen dieses Koordinationsmechanismus werden bei Betrachtung der dafür notwendigen Voraussetzungen deutlich. Genau genommen handelt es sich um Formen der Delegation von Entscheidungsaufträgen an die Instituti-

on, die diese nach den vorgegebenen Verfahren und Kriterien ausführt. Um den Koordinationsmechanismus operativ werden zu lassen, müssen die Mitgliedstaaten also - jedenfalls implizit - die entsprechenden Entscheidungsaufträge erteilen. Sofern sie sich als rationale Akteure verhalten, setzt dies zum einen voraus, daß sie an den entsprechenden Koordinationsleistungen überhaupt interessiert sind, und zu anderen, daß sie bereit sind, den mit der Erteilung von Entscheidungsaufträgen notwendigen Verzicht auf die direkte inhaltliche Kontrolle der getroffenen Entscheidungen in Kauf zu nehmen. Wo diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, kann die „Gemeinschaftsmethode“ (Lindberg/Scheingold 1970, 64 - 100) nicht greifen.

Ein rationaler Akteur wird immer dann an der Koordinationsleistung internationaler Entscheidungssysteme interessiert sein, wenn er erwartet, aus dem Koordinationserfolg einen Kooperationsgewinn ziehen zu können. Umgekehrt wird er Koordinationsbemühungen ablehnen, wenn die Nachteile überwiegen. Sachgebiete, in denen nicht alle kooperationsnotwendigen Akteure Kooperationsgewinne erwarten können, stellen - isoliert betrachtet - keine Kooperationsmöglichkeiten bereit und werfen schon deshalb kein Entscheidungsproblem auf, das sich durch Koordination lösen ließe. In diesem Fällen müssen Kooperationsmöglichkeiten zunächst einmal *geschaffen* werden. Dies wird am ehesten mit einer gezielten „Linkage-Strategie“ geschehen (Tollison/Willet 1979; Scharpf 1992), in der Projekte mit unterschiedlichen Verteilungswirkungen so miteinander verkoppelt werden, daß ein Gesamtpaket entsteht, dessen Annahme für alle Akteure vorteilhaft ist. So scheiterten zahlreiche Versuche, im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft schrittweise eine mit der Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen einhergehende Paßunion einzurichten, an grundsätzlichen Interessenunterschieden der Mitgliedstaaten (Gehring 1998), während gleichzeitig eine gemeinsame Umweltpolitik auf dem Wege der „Gemeinschaftsmethode“ entstehen konnte (Rehlinger/Stewart 1985).

Ein rationaler Akteur wird immer dann daran interessiert sein, die Koordinationsleistung eines differenzierten Entscheidungssystems zu nutzen, wenn die Koordinationskosten den Verzicht auf die inhaltliche Kontrolle der Entscheidung rechtfertigen, der mit der Übertragung von Koordinationsaufgaben einhergeht. Dies wird umso eher der Fall sein, je größer der notwendige Koordinationsaufwand und je kleiner das Volumen eines Kooperationsprojektes ist. Komplexe Projekte mit vergleichsweise kleinen Kooperationsgewinnen werden deshalb mit hoher Wahrscheinlichkeit delegiert werden, während übersichtliche Projekte mit großen Verteilungsspielräumen die unmittelbare Beeinflussung der Koordinationsentscheidung besonders attraktiv machen. So wurde das koordinationsaufwendige Binnenmarktprogramm nach einer Verfahrensänderung durch die Einheitliche Europäische Akte im Wege der „Gemeinschaftsmethode“ durch zahlreiche unmittelbar wirksam werdende Einzelmaßnahmen umgesetzt, während die Einführung der Währungsunion als übersichtliches Großprojekt nahezu vollständig auf der Vertragsebene erfolgte.

Wenn die Voraussetzungen für die kleinteilige Bearbeitung einer gegebenen Entscheidungslast nicht gegeben sind, werden die Mitgliedstaaten eine Entscheidungsaufgabe gar nicht an die Institution übertragen, oder sie werden den Kontrollverlust, der mit der Differenzierung der Entscheidungsfindung einhergeht, durch institutionelle Vor-

kehrungen, etwa Vetorechte, möglichst gering halten. Dann ist die Bewältigung der gegebenen Entscheidungslast entweder durch die formellen Regeln der Institution ausgeschlossen oder durch die eingebauten Verfahrenshürden de facto blockiert. Deshalb müssen die Akteure in diesen Fällen auf ein anderes Verfahren zurückgreifen, das eine höhere Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen gewährleistet. In den internationalen Beziehungen hat sich dafür die Praxis des Schnürens umfassender Verhandlungspakete herausgebildet. Die Neuordnung des Seerechts im Rahmen der Dritten UN-Seerechtskonferenz (Wolfrum 1984) oder die im Abstand mehrerer Jahre stattfindenden Welthandelsrunden im Rahmen des GATT (seit 1992 Welthandelsordnung, WTO) (Hoekman/Kostecki 1995) bilden geradezu idealtypische Beispiele für diesen Koordinationsmechanismus.

Auch der Entscheidungsprozeß im Rahmen der Europäischen Union kommt nicht ohne solche Verhandlungsrunden aus. So folgen die Einheitliche Europäische Akte von 1986, das Vertragswerk von Maastricht (1991) sowie der Vertrag von Amsterdam (1998) diesem Koordinationsmodell, obwohl viele der dort getroffenen Entscheidungen, beispielsweise über die Ausgestaltung der Währungsunion oder die Innen- und Justizpolitik, formell nicht einer Vertragskonferenz bedurft hätten. Die Entscheidungsfindung im Wege des Schnürens größerer Pakete ist im Rahmen der Europäischen Union nicht auf Regierungskonferenzen zur Änderung der Verträge beschränkt. So werden Veränderungen des Finanzierungsarrangements vielfach innerhalb des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs festgelegt. Beispiele sind das „Delors II“-Paket von 1992 sowie die „Agenda 2000“ von 1999.

Obwohl derartige Entscheidungspakete im Rahmen der Gesamtinstitution selbst nur Teilentscheidungen darstellen, unterscheidet der Entscheidungsmechanismus des Schnürens größerer Pakete sich deutlich von der im vorausgehenden Abschnitt behandelten Art der Entscheidungsfindung. Der Unterschied liegt jedoch *nicht* darin, daß die Differenzierung des Entscheidungsprozesses ausgeschlossen wäre. Regierungskonferenzen und wichtige Beschlüsse des Europäischen Rates werden selbstverständlich von Reflexionsgruppen, Beratungs- und Verhandlungsausschüssen sowie durch die Kommission vorbereitet. So ist der Aufbau der Europäischen Währungsunion nicht unwesentlich durch die Vorarbeit des sogenannten „Delors-Ausschusses“ geprägt worden (Sandholtz 1993, 15). Die beteiligten Akteure haben gute Gründe, auch in diesem Fall ausgelagerte Teilentscheidungen zu akzeptieren, weil deren beliebige Ablehnung sie lediglich in die kontingente Ausgangslage zurückversetzen würde. Ein Akteur wird darüber hinaus kaum erwarten können, die Teilergebnisse nachträglich zu seinen Gunsten verschieben zu können, weil diese Verschiebung notwendig auf Kosten anderer Beteiligter erfolgen müßte.

Paketlösungen unterscheiden sich von kleinteiligen, nach binnendifferenzierten Verfahren getroffenen, unmittelbar wirksam werdenden Entscheidungen jedoch darin, daß sie die Integration der Teilentscheidungen im Rahmen von Schlußverhandlungen erlauben. Jeder einzelne Mitgliedstaat kann deshalb *am Ende des Verhandlungsprozesses* nach dem Prinzip der diffusen Reziprozität (Keohane 1986) selbst darüber entscheiden, ob die Vor- oder die Nachteile des entstandenen Gesamtpaketes für ihn überwiegen. Die Differenzierung erlaubt die Einflußnahme von Experten, Fachbeamten und nicht-staat-

lichen Akteuren, etwa der Kommission, auf die Teilentscheidungen. Der Integrationsmechanismus der Schlußverhandlungen verhindert jedoch, daß das entstandene Gesamtpaket gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten verabschiedet wird. Wenn einzelne für das Kooperationsprojekt wichtige Akteure jedoch glaubhaft machen können, daß sie aufgrund einer für sie unerwartet ungünstigen Verteilungswirkung andernfalls die Exit-Option wählen müßten, lassen sich in der Schlußphase eines Verhandlungsprozesses noch Anpassungen vornehmen, die sicherstellen, daß das Verhandlungsergebnis tatsächlich in das Intervall möglicher Kooperationslösungen fällt.

Der Vorteil dieses Koordinationsmechanismus ist also offensichtlich: Eine internationale Institution, die die anfallende Entscheidungslast durch die konsensuale Verabschiedung interessenausgleichender Gesamtpakete bewältigt, kann ihre Entscheidungsspielräume nicht überschreiten und stabilisiert sich auf diese Weise selbst. Die mit dieser Art der Entscheidungsfindung verknüpften Nachteile sind demgegenüber zunächst weniger deutlich erkennbar. Es ist nicht ausgeschlossen, die Vielzahl der im Rahmen der Union getroffenen Teilentscheidungen zunächst zu umfassenden Entscheidungspaketen zu bündeln, die jeweils insgesamt die Zustimmung der Mitgliedstaaten finden müssen, bevor sie außenwirksam werden. Die Gesamtheit der im Rahmen der Institution getroffenen Entscheidungen muß ja für jeden einzelnen Mitgliedstaat vorteilhaft sein, um die mit der Mitgliedschaft verbundenen Beschränkungen der Handlungsfreiheit zu kompensieren (vgl. Abschnitt 2.3). Da die Teilentscheidungen nach den etablierten Verfahren vorbereitet werden können, *erfordert* die - hypothetische - Bündelung der Teilentscheidungen in umfassende Pakete nicht den Verzicht auf differenzierte Entscheidungsverfahren.

Dennoch sind die Vorteile des Integrationsmechanismus der Schlußverhandlungen über Entscheidungspakete nicht kostenfrei zu haben. Zum einen steht in derartigen Schlußverhandlungen grundsätzlich jede Teilentscheidung zur Disposition. Damit entsteht die Gefahr, daß die Mitgliedstaaten Teilentscheidungen, die nach spezialisierten Verfahren unter Beachtung jeweils spezifischer Kriterien getroffen worden waren, anschließend nach Verteilungsgesichtspunkten modifizieren. So könnten gerichtliche Entscheidungen über die Anwendung bestehender Normen etwa zum Gegenstand verteilungsorientierter Verhandlungen werden. Durch das Bündeln von Teilentscheidungen wird die Bindung der Mitgliedstaaten an die von ihnen selbst eingerichteten Verfahren also gelockert. Damit entsteht das *Risiko einer nachträglichen Entdifferenzierung*. Zum anderen ist mit dieser Art der institutionellen Entscheidungsfindung notwendig ein erheblich niedrigeres Entscheidungstempo verbunden. Entscheidungspakete werden nur von Zeit zu Zeit beschlossen werden können. Die Regierungskonferenzen im Rahmen der Europäischen Union finden derzeit im Abstand von etwa sechs Jahren statt. Auch die Welthandelsrunden des GATT und die Revisionskonferenzen des besonders dynamischen Ozonschutzregimes (Oberthür 1997) folgen im Abstand mehrerer Jahre aufeinander. Eine Teilentscheidung kann dann immer erst mit dem Abschluß des nächsten Gesamtpaketes wirksam werden. Mit der Bündelung von Teilentscheidungen geht also ein deutlicher Verlust an Entscheidungsflexibilität einher, der insbesondere in solchen Bereichen erhebliche Kosten verursacht, in denen Kooperationsprojekte rascher Entscheidungen bedürfen.

Damit läßt sich feststellen, daß Entscheidungspakete, die im Rahmen konsensualer Schlußverhandlungen verabschiedet werden, kooperationsfördernde institutionelle Entscheidungen auch in solchen Bereichen erlauben, in denen die Interessenlage der Mitgliedstaaten keine unmittelbar wirksamen Teilentscheidungen zuläßt. Damit einher gehen ein erheblicher Verlust an Flexibilität sowie das Risiko (aber nicht die Notwendigkeit) der nachträglichen Entdifferenzierung des Entscheidungsprozesses. Paketlösungen sind also nicht per se besser oder schlechter zur Bearbeitung der im Rahmen einer Institution zu bewältigenden Entscheidungslast geeignet als die Auslagerung unmittelbar wirksam werdender Teilentscheidungen, sondern ihre Vor- und Nachteile kommen in unterschiedlichen Entscheidungssituationen zum Tragen.

6. Fazit

Im Rahmen der grundsätzlichen Existenz von Positivsummensituationen als der zentralen Voraussetzung für Kooperation unter rationalen Akteuren hängt die Problemlösungsfähigkeit einer spezifischen, d.h. gezielt für Koordinationsaufgaben errichteten internationalen Institution in erster Linie von ihrer Entscheidungsfähigkeit ab. Der gezielte Aufbau von Kooperation setzt nämlich voraus, daß es den an einer Handlungssituation beteiligten Akteuren gelingt, aus den verfügbaren Kooperationsmöglichkeiten genau eine Option auszuwählen. Dieses in der Kooperationstheorie der Internationalen Beziehungen bislang wenig beachtete Entscheidungsproblem lenkt die Aufmerksamkeit auf den sozialen Umgang mit Unbestimmtheit und die daraus entstehenden Folgen für den Aufbau sozialer Ordnung. Wenn erfolgreiches kollektives Entscheiden zur Voraussetzung für den Aufbau allgemein vorteilhafter Kooperation wird, dann müssen internationale Institutionen die Funktion von Entscheidungssystemen übernehmen. Die zentrale Frage ist dann, wie und mit welchen Folgen im Rahmen internationaler Institutionen entschieden wird.

Bargaining, das aus internationalen und anderen Verhandlungssystemen bekannte Feilschen um Vorteile bei der Verteilung anfallender Kooperationsgewinne, bildet einen möglichen Modus zur Überwindung des Entscheidungsproblems. Dieser Modus scheint für rationale Akteure zunächst nahezuliegen, weil er ihnen die Kontrolle über das Verhandlungsergebnis beläßt, das aus dem Zusammenwirken der individuellen Handlungen hervorgeht. Bargaining ist jedoch kostspielig und mit einem - abhängig von der gegebenen Interessenkonstellation unterschiedlich hohen - Risiko des Scheiterns der Koordinationsbemühungen verbunden. Deshalb können rationale Akteure sich im eigenen Interesse darauf verständigen, das Entscheidungsproblem durch einen geeigneteren Koordinationsmechanismus zu bewältigen. Sie differenzieren den Koordinationsprozeß damit in zwei Teilentscheidungen und lassen es zu, daß ein Teil der insgesamt notwendigen Koordinationsleistung nach anderen als den Kriterien des verteilungsorientierten Bargaining erbracht wird. Dazu müssen sie die unmittelbare Inhaltskontrolle über einen Teil dieses Prozesses aufgeben. Die Differenzierung eines Entscheidungsprozesses dient insofern dazu, die Koordinationsleistung des Entscheidungssystems *insgesamt* gegenüber einem undifferenzierten Verhandlungssystem zu steigern. Sie ist notwendig mit einem partiellen Verlust der Kontrolle des Inhalts der einzelnen Teilentscheidungen ver-

bunden. Das zentrale Problem liegt deshalb darin zu gewährleisten, daß die verschiedenen Teilentscheidungen sich zu einer sinnvollen, d.h. kooperationsfördernden und steuerungswirksamen Gesamtentscheidung integrieren lassen. Die Schlußberatungen internationaler Verhandlungsrunden, in denen die - wie immer im einzelnen entstandenen - Teilentscheidungen zusammengefaßt und insgesamt auf ihre Akzeptanzwürdigkeit geprüft werden, bilden einen in internationalen Institutionen gängigen und wirksamen Integrationsmechanismus.

In der Europäischen Union werden zahllose Teilentscheidungen jedoch unmittelbar außenwirksam. Die Mitgliedstaaten machen sich damit die Leistungssteigerung des Entscheidungssystems zunutze, die durch die starke Differenzierung des institutionellen Entscheidungsprozesses hervorgerufen wird, und verzichten gleichzeitig auf die Möglichkeit, Pakete von Teilentscheidungen gezielt auf ihre Akzeptanzwürdigkeit überprüfen zu können. Die enorme Steigerung der Koordinationsleistung dieses institutionellen Arrangements liegt zunächst in der Spezialisierung, die durch die Differenzierung des Entscheidungsprozesses möglich wird. So kann die Kommission die Funktion des Politikunternehmers mit Hilfe ihres darauf spezialisierten Informationsbeschaffungssapparates besser wahrnehmen als dies im Rahmen eines undifferenzierten zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesses geschehen könnte. Die privat organisierten Normungsinstitute können spezifische technische Kenntnisse besser in den Normungsprozeß einführen als die Fachbehörden der Mitgliedstaaten oder die Kommission. Die Dezentralisierung von Teilentscheidungen erlaubt insofern die Bearbeitung großer Informationsmengen mit einer deutlich höheren Selektivität, als dies in undifferenzierten Entscheidungsprozessen möglich wäre. Das unmittelbare Wirksamwerden der getroffenen Teilentscheidungen und der damit verbundene Verzicht auf regelmäßige Großentscheidungen führen darüber hinaus zu einer Flexibilisierung des Entscheidungsprozesses, weil verabschiedete Teilentscheidungen sofort in Kraft treten können. Auf diese Weise wird die Entpolitisierung der Entscheidungsprozesse gefördert, weil nun viele Entscheidungen mit einer jeweils nur begrenzten Bedeutung getroffen werden. Die Integration dieser unmittelbar wirksamen Teilentscheidungen zu einem Gesamtpaket, das die Kooperationsfähigkeit der Mitgliedstaaten nicht überfordert, beruht in der Union im wesentlichen auf zwei Mechanismen. Zum einen schafft die vergleichsweise kleinteilige Portionierung der Entscheidungsmaterie in Tausende von Einzelentscheidungen die Voraussetzung für den zufallsbedingten Ausgleich der Verteilungswirkung. Wenn keine systematischen Verzerrungen vorliegen, werden die Mitgliedstaaten im Durchschnitt aller Teilentscheidungen gleichermaßen profitieren. Zum anderen sind die einzelnen Teilentscheidungsprozesse in der Regel selbst noch einmal ausdifferenziert und verfügen insofern über Mechanismen der institutionalisierten Selbstkontrolle, die im Fall der technischen Normung besonders deutlich hervortreten.

Die Grenzen der Koordinationsfähigkeit dieses international einzigartigen Entscheidungssystems liegen dort, wo das Interesse der Mitgliedstaaten an inhaltlicher Kontrolle ihr Interesse an einer reibungslosen Koordination deutlich übersteigt. Dies ist sowohl in Sachbereichen der Fall, die nur schwer portioniert werden können und deshalb erhebliches Verteilungspotential bergen, als auch in solchen Sachbereichen, in denen Kooperationsgewinnern eindeutige Verlierer gegenüberstehen. In derartigen Bereichen muß

auch im Rahmen der Europäischen Union auf die in internationalen Institutionen übliche Koordinationsform des Schnürens umfassender Verhandlungspakete zurückgegriffen werden. Damit wird nicht etwa die Binnendifferenzierung des Verhandlungsprozesses, wohl aber die Möglichkeit des unmittelbaren Wirksamwerdens der Teilentscheidungen selektiv aufgegeben.

Diese unterschiedlichen Koordinationsmechanismen bilden funktionale Äquivalente zur Überwindung des Entscheidungsproblems. Wenn die beteiligten Akteure die Kontrolle über die Auswahl einer Koordinationslösung nicht aufgeben wollen, müssen sie zum Mechanismus des Bargaining greifen und die damit einhergehenden, vielfach enorm hohen Koordinationskosten tragen. Wenn sie diese Kosten senken wollen, ohne die Kontrolle über das Endergebnis vollständig zu verlieren, können sie den Verhandlungsprozeß differenzieren und die Teilergebnisse erst im Rahmen der Schlußberatungen einer Verhandlungsrunde einer Prüfung unterziehen. Sie verlieren auf diese Weise die unmittelbare Kontrolle über den Inhalt der Teilentscheidungen und stellen dennoch sicher, daß das Gesamtergebnis für jeden einzelnen Verhandlungsteilnehmer vorteilhaft ist. Vollständig lassen die mit der Differenzierung von Entscheidungsprozessen verbundenen Effizienzgewinne sich jedoch erst nutzen, wenn die im Rahmen einer Institution getroffenen Teilentscheidungen unmittelbar wirksam werden. Dann müssen die Mitgliedstaaten allerdings zusätzlich die Kontrolle über das nunmehr gewissermaßen selbständig, also ohne gesonderte Entscheidung entstehende Entscheidungspaket aufgeben. Die Institution muß die Akzeptanzfähigkeit dieses Paketes in diesem Fall durch geeignete Verfahrensvorkehrungen selbst sicherstellen.

In der Europäischen Union werden diese Entscheidungsmechanismen systematisch miteinander verknüpft. Auf der einen Seite akzeptieren die Mitgliedstaaten das unmittelbare Wirksamwerden einer Vielzahl von Teilentscheidungen mit jeweils begrenzter Auswirkung. Sie nutzen damit die Effizienzgewinne, die durch die Differenzierung von Entscheidungsprozessen entstehen, und verzichten auf die Schlußkontrolle der Entscheidungsinhalte. Damit gehen die EU-typische kleinteilige Portionierung der Entscheidungslast, die Bürokratisierung des Entscheidungsprozesses sowie die Beteiligung zahlloser nicht-staatlicher Akteure einher. Jeder Versuch, die in diesem differenzierten Entscheidungssystem getroffenen Entscheidungen von irgendeiner Stelle aus - sei es durch den Rat, eine Konferenz der Mitgliedstaaten oder ein weiterentwickeltes Europäisches Parlament - zu kontrollieren, wäre unweigerlich mit einer Entdifferenzierung des Gesamtentscheidungsprozesses verbunden. Auf der anderen Seite schnüren die Mitgliedstaaten dann (und nur dann) interessenausgleichende Entscheidungspakete, wenn Kooperationsmöglichkeiten sich durch kleinteilige Entscheidungen nicht ausschöpfen lassen. Die institutionell angelegte systematische Bevorzugung kleinteiliger, unmittelbar wirksam werdender Entscheidungen und der nur residuale Rückgriff auf Paketlösungen bilden die Grundlage für die im Vergleich zu anderen internationalen Institutionen hohe Entscheidungs- und damit Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union. Auf diese Weise kann nicht nur die Effizienzsteigerung, die durch die Differenzierung der Entscheidungsverfahren erzielbar ist, so weit wie möglich ausgenutzt werden. Gleichzeitig lassen sich die Grenzen dieses Koordinationsmechanismus überwinden.

Literatur

- Allan, David, 1996: Competition Policy, in: Helen Wallace/William Wallace (Hrsg.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 157 - 183.
- Axelrod, Robert/Keohane, Robert O., 1985: Achieving Cooperation under Anarchy. Strategies and Institutions, in: *World Politics*, Vol. 38, 226 - 254.
- Beyers, Jan/Dierckx, Guido, 1998: The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, 289 - 317.
- Buitendijk, G. J./van Schendelen, M.C.P.M., 1995: Brussels Advisory Committees: A Channel for Influence?, *European Law Review*, Vol. 20, 37 - 56.
- Coleman, James S., 1979: *Macht und Gesellschaftsstruktur*, Tübingen.
- Demmke, Christoph/Eberharter, Elisabeth/Schaefer, Guenther F./Türk, Alexander, 1996: The History of Comitology, in: Robin H. Pedler/Guenther F. Schaefer (Hrsg.), *Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, Maastricht (European Centre for Public Affairs), 61 - 82.
- Egan, Michelle, 1998: Regulatory Strategies, Delegation and European Market Integration, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, 485 - 506.
- Eichener, Volker, 1992: Social Dumping or Innovative Regulation? Processes and Outcomes of European Decision-making in the Sector of Health and Safety at Work Harmonization. EUI Working Paper SPS 92/28, Florenz.
- Eschenburg, Rolf, 1975: Politische Unternehmer und öffentliche Güter. Möglichkeiten und Grenzen der gemeinsamen Bereitstellung öffentlicher Güter in großen Gruppen, in: Ernst Arndt/Wolfgang Michalski/Bruno Molotor (Hrsg.), *Wirtschaft und Gesellschaft. Ordnung ohne Dogma*, Tübingen, 257 - 302.
- Falke, Joseph, 1989: Normungspolitik der Europäischen Gemeinschaften zum Schutz von Verbrauchern und Arbeitnehmern, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Band 3, 217 - 246.
- Fearon, James D., 1998: Bargaining, Enforcement, and International Cooperation, in: *International Organization*, Vol. 52, 269 - 305.
- Garrett, Geoffrey, 1992: International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market, in: *International Organization*, Vol. 46, 533 - 560.
- Garrett, Geoffrey/Tsebelis, George, 1996: An Institutional Critique of Intergovernmentalism, in: *International Organization*, Vol. 50, 269 - 299.
- Gehring, Thomas, 1995: Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und internationale Regime, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 36. Jg., 197 - 219.

- Gehring, Thomas, 1996: Arguing und Bargaining in internationalen Verhandlungen. Überlegungen am Beispiel des Ozonschutzregimes, in: Volker von Prittitz (Hrsg.), Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interesse und Macht in der Umweltpolitik, Opladen, 207 - 238.
- Gehring, Thomas, 1998: Die Politik des koordinierten Alleingangs. Schengen und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 5. Jg., 43 - 78.
- Genschel, Philipp/Plümper, Thomas, 1997: Regulatory Competition and International Cooperation, in: Journal of European Public Policy, Vol. 4, 626 - 652.
- Göhler, Gerhard, 1994: Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: Gerhard Göhler (Hrsg.), Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden, 17 - 46.
- Grieco, Joseph M., 1988: Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism, in: International Organization, Vol. 42, 485 - 507.
- Haas, Ernst B., 1980: Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes, in: World Politics, Vol. 32, 357 - 405.
- Habermas, Jürgen, 1973: Wahrheitstheorien, in: H. Fahrenbach (Hrsg.), Wirklichkeit und Reflexion. Festschrift für Walter Schulz, Pfullingen, 211 - 265.
- Hayek, Friedrich A. von, 1963: Arten der Ordnung, in: Ordo, 14. Jg., 3 - 20.
- Herdegen, Matthias J., 1998: Price Stability and Budgetary Constraints in the Economic and Monetary Union: The Law as Guardian of Economic Wisdom, in: Common Market Law Review, 35. Jg., 9 - 32.
- Hirschman, Albert O., 1970: Exit, Voice, and Loyalty - Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge MA.
- Hoekman, Bernard M./Kostecki, Michael M., 1995: The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO, Oxford.
- Jacobs, Francis G./White, Robin C. A., 1996: The European Convention on Human Rights, 2. Aufl., Oxford.
- Joerges, Christian/Falke, Joseph, 1991: Die Normung von Konsumgütern in der Europäischen Gemeinschaft und der Richtlinien-Entwurf über die allgemeine Produktsicherheit, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Technische Regeln im Binnenmarkt, Baden-Baden, 159 - 202.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen, 1997: Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuff Sector, in: Journal of European Public Policy, Vol. 4, 609 - 625.

- Joerges, Christian/Falke, Joseph/Micklitz, Hans-Wolfgang/Brüggemeier, Gert, 1988: Die Sicherheit von Konsumgütern und die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden.
- Keohane, Robert O., 1984: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton.
- Keohane, Robert O., 1986: Reciprocity in International Relations, in: *International Organization*, Vol. 40, 1 - 27.
- Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley, 1991: Institutional Change in Europe in the 1980s, in: Robert O. Keohane/St Stanley Hoffmann (Hrsg.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder CO, 1 - 39.
- Knaap, Peter van der, 1996: Government by Committee: Legal Typology, Quantitative Assessment and Institutional Repercussions in the European Union, in: Robin H. Pedler/Guenther F. Schaefer (Hrsg.), *Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, Maastricht (European Centre for Public Affairs), 83 - 116.
- Kohler-Koch, Beate, 1989: Zur Empirie und Theorie internationaler Regime, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden, 17 - 85.
- Krasner, Stephen, 1991: Global Communications and National Power. Life on the Pareto Frontier, in: *World Politics*, Vol. 43, 336 - 366.
- Kratochwil, Friedrich/Ruggie, John G., 1986: International Organization: A State of the Art on the Art of the State, in: *International Organization*, Vol. 40, 753 - 775.
- Lax, David A./Sebenius, James K., 1986: *The Manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, New York.
- Lewis, David, 1969: *Convention*, Cambridge MA.
- Lewis, Jeffrey, 1998: The Institutional Problem-Solving Capacities of the Council: The Committee of Permanent Representatives and the Methods of Community. MPIFG Discussion Paper 98/1, Köln.
- Lindberg, Leon, 1963: *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford.
- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A., 1970: *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs.
- Luhmann, Niklas, 1974: *Rechtssystem und Rechtsdogmatik*, Stuttgart.
- Luhmann, Niklas, 1984: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt a.M..
- Luhmann, Niklas, 1988: Organisation, in: Willi Küppers/Günther Ortman (Hrsg.), *Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*, Opladen, 165 - 185.

- Martin, Lisa L., 1993: The Rational State Choice of Multilateralism, in: John G. Ruggie (Hrsg.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, 91 - 121.
- Mattli, Walter/Slaughter, Anne-Marie, 1998: Revisiting the European Court of Justice, in: *International Organization*, Vol. 52, 177 - 209.
- Mayntz, Renate, 1988: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung, in: Renate Mayntz/Bernd Rosewitz/Uwe Schimank/Rudolf Stichweh, *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*, Frankfurt a.M., 11 - 44.
- Moe, Terry M., 1990: The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy, in: Oliver E. Williamson (Hrsg.), *Organization Theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York, 116 - 153.
- Moravcsik, Andrew, 1991: Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, in: *International Organization* Vol. 45, 651 - 688.
- Moravcsik, Andrew, 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, 473 - 524.
- Moravcsik, Andrew, 1998: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca NY.
- Morrow, D. James, 1994: Modeling the Forms of International Cooperation: Distribution vs. Information, in: *International Organization*, Vol. 48, 387 - 423.
- Oberthür, Sebastian, 1997: *Umweltschutz durch internationale Regime. Interessen, Verhandlungsprozesse, Wirkungen*, Opladen.
- Oye, Kenneth, 1985: Explaining Cooperation under Anarchy, in: *World Politics*, Vol. 38, 1 - 24.
- Pelkmans, Jacques, 1987: The New Approach to Technical Harmonization and Standardization, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 25, 249 - 269.
- Peters, Guy B., 1992: Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community, in: Alberta M. Sbragia (Hrsg.), *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the „New“ European Community*, Washington D.C., 75 - 122.
- Pollack, Mark A., 1996: The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis, in: *Governance*, Vol. 9, 429 - 458.
- Pollack, Mark A., 1997: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: *International Organization*, Vol. 51, 99 - 134.
- Rawls, John, 1971: *A Theory of Justice*, Cambridge MA.

- Rehbinder, Eckard/Stewart, Richard, 1985: Environmental Protection Policy, in: Mauro Cappelletti/Monica Secombe/Joseph H. H. Weiler (Hrsg.), *Integration through Law. Europe and the American Federal Experience*, Vol. 2, Berlin.
- Risse-Kappen, Thomas, 1996: Explaining the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, 53 - 80.
- Sandholtz, Wayne, 1992: *High-Tech Europe: The Politics of International Cooperation*, Berkeley CA.
- Sandholtz, Wayne, 1993: Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht, in: *International Organization*, Vol. 47, 1 - 39.
- Sbragia, Alberta M., 1992: Thinking about the European Future: The Uses of Comparison, in: Alberta M. Sbragia (Hrsg.), *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Washington D.C., 257 - 291.
- Scharpf, Fritz W., 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl (Hrsg.), *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Koordinationssystemen*, Frankfurt a.M., 51 - 92.
- Scharpf, Fritz W., 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen, 109 - 140.
- Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder CO.
- Scharpf, Fritz W., 1998: Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, in: Michael Greven (Hrsg.), *Demokratie - eine Kultur des Westens ? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*, Opladen, 81 - 103.
- Schneider, Gerald, 1995: The Limits of Self-Reform: Institution-Building in the European Union, in: *European Journal of International Relations*, Vol. 1, 59 - 86.
- Shapiro, Martin, 1992: The European Court of Justice, in: Alberta M. Sbragia (Hrsg.), *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, Washington D.C., 123 - 156.
- Smith, Adam, 1776: *Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*, München 1974.
- Streeck, Wolfgang, 1995: A New European Social Policy Regime, in: *European Law Journal*, Vol. 1, 31 - 59.
- Sugden, Robert, 1989: Spontaneous Order, in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, 85 - 97.

- Sweet Stone, Alec/Sandholtz, Wayne, 1997: European Integration and Supranational Governance, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, 297 - 317.
- Teubner, Gunther/Willke, Helmut, 1984: Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 5. Jg., 4 - 35.
- Tollison, Robert D./Willett, Thomas D., 1979: An Economic Theory of Mutually Advantageous Issue Linkages in International Negotiations, in: *International Organization*, Vol. 33, 425 - 449.
- Tsebelis, George, 1990: *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley.
- Tsebelis, George, 1994: The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter, in: *American Political Science Review*, Vol. 88, 128 - 142.
- Vanberg, Victor, 1979: Colemans Konzeption des korporativen Akteurs. Grundlegung einer neuen Theorie, in: James S. Coleman, *Macht und Gesellschaftsstruktur*, Tübingen, 93 - 123.
- Vanberg, Victor, 1982: *Markt und Organisation. Individualistische Sozialtheorie und das Problem korporativen Handelns*, Tübingen.
- Vermulst, Edwin/Driesson, Bart, 1995: An Overview of the WTO Dispute Settlement System and its Relationship with the Uruguay Round Agreements. Nice on Paper but too much Stress for the System?, in: *Journal of World Trade Law*, Vol. 29, 131 - 161.
- Voelzkow, Helmut, 1996: *Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung*, Frankfurt a.M.
- Wessels, Wolfgang, 1991: The EC Council: The Community's Decisionmaking Center, in: Robert O. Keohane/Stanley Hoffmann (Hrsg.), *The European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder CO, 133 - 154.
- Wessels, Wolfgang, 1996: Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Megabürokratie ?, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen, 165 - 192.
- Wessels, Wolfgang, 1998: Comitology: Fusion in Action. Politico-Administrative Trends in the EU-System, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 5, 209 - 234.
- Wiesenthal, Helmut, 1989: Sozialverträglichkeit und Systemrationalität. Zur Kritik eines modernen Steuerungskriteriums, in: Manfred Glagow/Helmut Willke/Helmut Wiesenthal (Hrsg.), *Steuerungsrationalität und partikulare Handlungsstrategien*, Pfaffenweiler, 127 - 163.
- Willke, Helmut, 1996: *Systemtheorie I: Grundlagen. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme*, 5. Aufl., Stuttgart.

- Winckler, Rudolf, 1991: Verfahren und Organisation der Harmonisierung technischer Normen - weltweit und im europäischen Rahmen, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Technische Regeln im Binnenmarkt, Baden-Baden, 79 - 99.
- Wolf-Niedermaier, Anita, 1997: Der Europäische Gerichtshof zwischen Recht und Politik. Der Einfluß des EuGH auf die föderale Machtbalance zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten, Baden-Baden.
- Wolfrum, Rüdiger, 1984: Die Internationalisierung staatsfreier Räume. Die Entwicklung einer Verwaltung für Antarktis, Weltraum, Hohe See und Meeresboden, Berlin.
- Zürn, Michael, 1992: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen.
- Zürn, Michael, 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift, 37. Jg., 27 - 55.
- Zürn, Michael 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt a.M.