

Hans-Peter Burth/Axel Görlitz (Hrsg.)

# Politische Steuerung in Theorie und Praxis



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

Gedruckt mit Unterstützung der Fritz Thyssen Stiftung.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei  
Der Deutschen Bibliothek erhältlich.

ISBN 3-7890-7446-2

1. Auflage 2001

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhaltsverzeichnis

## Einleitung

*Hans-Peter Burth und Axel Görlitz*

Politische Steuerung in Theorie und Praxis.  
Eine Integrationsperspektive 7

## Steuerungstheoretische Metatheorie

*Renate Mayntz*

Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive 17

*Axel Görlitz und André Bergmann*

Politikwissenschaftliche Steuerungstheorie als Theoriennetz.  
Auf dem Weg zu einer reifen empirischen Steuerungstheorie 29

*Hans-Peter Burth und Petra Starzmann*

Der Beitrag des Theoriemodells Strukturelle Koppelung zur  
instrumententheoretischen Diskussion in der Policyanalyse 49

*Stephan Meyer*

Chaostheorie, Gesellschaft, Steuerung –  
Die Suche nach der Isomorphie 77

## Steuerungstheorie als Staats- und Gesellschaftstheorie

*Dietmar Braun*

Diskurse zur staatlichen Steuerung. Übersicht und Bilanz 101

*Rüdiger Voigt*

Steuerung und Staatstheorie 133

*Bernhard Blanke*

Verantwortungsstufung und Aktivierung im Sozialstaat – Steuerungsfragen  
der Modernisierung 147

*Manfred Mai*

Die "blinden Flecke" der autopoietischen Gesellschaftstheorie.  
Bemerkungen aus steuerungstheoretischer Perspektive 167

*Richard Münch*

Politische Steuerung im Kontext von Netzwerken,  
Institutionen, Professionen und Kulturen 187

*Uwe Schimank/Stefan Lange*

Gesellschaftsbilder als Leitbilder politischer Steuerung 221

### **Steuerungstheorie als Theorie politischer Planung und Verwaltung**

*Dietrich Fürst*

Steuerung durch räumliche Planung? 247

*Johann Jessen/Klaus Selle*

Probleme und Perspektiven von Stadtentwicklungspolitik  
und der Beitrag der Stadtforschung 277

*Klaus König*

'Public Sector Management' oder Gouvernanz-,  
Steuerungs- und Strukturierungsprobleme öffentlicher Verwaltung 293

### **Steuerungstheorie als Policyanalyse**

*Nicolai Dose*

Problemorientierte politische Steuerung 315

*Matthias Gsänger*

Policyströme, Policynetze und der Cognitive Turn 337

*Thomas Gehring*

Supranationale Steuerung durch die Europäische Union. Eine steuerungs-  
theoretische Perspektive 359

*Josef Schmid/Christian Roth*

Steuerungsprobleme in der europäischen Arbeitsmarkt- und  
Beschäftigungspolitik. Zur Dialektik von Mehrebenenpolitik. 395

*Roland Sturm*

Steuerungsansätze in der Wirtschaftspolitik.  
Von der Ordnungspolitik zum regulatorischen Staat 417

**Autorinnen- und Autorenverzeichnis 433**

## Supranationale Steuerung durch die Europäische Union. Eine steuerungstheoretische Perspektive

### 1. Einleitung

Im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses ist mit der Europäischen Union (EU) eine weltweit einzigartige Institution jenseits der Nationalstaaten entstanden. Ihre Regulierungstätigkeit erstreckt sich nicht nur auf ein besonders umfassendes Tätigkeitsfeld, sondern sie greift auch in einer bisher nicht gekannten Weise in die innenpolitischen Geschicke der Mitgliedstaaten ein. Sie erlaubt es den Mitgliedstaaten, auch solche Probleme gemeinsam zu bearbeiten, die sich dem Zugriff ihrer nationalen Systeme entziehen. Die empirisch zu beobachtende Einzigartigkeit der Europäischen Union hat in der Integrationsforschung eine Diskussion über die Möglichkeit der theoriegeleiteten Untersuchung ausgelöst.<sup>1</sup> Ein Untersuchungsobjekt, das sich nicht einer Klasse ähnlicher Objekte zuordnen lässt, entzieht sich nämlich der Theoriebildung und lässt sich nur noch beschreiben. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass die EU unter dem Gesichtspunkt der *Steuerung* zunächst einmal gar keinen unvergleichbaren Sonderfall bildet. Der Zweck der in ihrem Rahmen vorgenommenen Regulierungstätigkeit besteht im Wesentlichen darin, das Verhalten der Mitgliedstaaten und der in ihrem Rahmen handelnden substaatlichen Akteure zu steuern. Er unterscheidet sich insofern nicht grundsätzlich vom Zweck einer Vielzahl anderer internationaler Steuerungsinstitutionen (Organisationen, Regime, Verhandlungssysteme).<sup>2</sup> Wir haben es also zunächst einmal mit einem Teil-aspekt des umfassenderen Versuchs der Staaten zu tun, einen Teil der Steuerungskapazität auf der internationalen Ebene wiederzugewinnen, die sie durch die fortschreitende weltweite Verflechtung ('Globalisierung') auf der nationalen Ebene verlieren.<sup>3</sup>

Steuerung, d. h. die zielgerichtete Beeinflussung des Verhaltens bestimmter Adressaten, ist niemals unproblematisch.<sup>4</sup> Die zurückliegende steuerungstheoretische Diskussion hat zu dem Schluss geführt, dass man sich den modernen Nationalstaat nicht als Zentrum der Gesellschaft vorstellen darf.<sup>5</sup> Nicht nur haben sich weitreichende funktionale Subsysteme ausgebildet, die nach eigenen Regeln funktionieren und auf politisch erzeugte Steuerungssignale nur diesen Regeln entsprechend, also mitunter gar nicht oder in unerwarteter Weise reagieren.<sup>6</sup> Auch Organisationen und Individuen entziehen

---

1 Caporaso/Keeler 1995: 36, Risse-Kappen 1996: 56

2 Gehring 1995

3 Zürn 1998

4 Görlitz 1995

5 Luhmann 1997, Willke 1996a

6 Luhmann 1988, 1993

sich politischen Steuerungsimpulsen nach Möglichkeit. Verwaltungen können deshalb nicht mehr in jedem Fall einfach anordnen, sondern müssen mit den Adressaten ihrer Anordnungen zunehmend 'kooperieren'<sup>7</sup> und 'verhandeln',<sup>8</sup> um die erwünschte Steuerungswirkung zu erzielen. Steuerung, das lehrt die systemtheoretische Steuerungstheorie, ist so schwierig, weil sie stets den Versuch einer gezielten Intervention in komplexe soziale Systeme darstellt.<sup>9</sup> Dennoch ist der moderne Nationalstaat in vielen Bereichen immer noch vergleichsweise durchsetzungsfähig. Der systemtheoretische Überraschungseffekt besteht insofern in der Erkenntnis, dass die Steuerungsfähigkeit des Nationalstaates hinter der staatstheoretischen Konzeption zurückbleibt.

In Bezug auf die Steuerung jenseits des Nationalstaates ist diese Erkenntnis trivial. Auch jenseits des Nationalstaates wird inzwischen allenthalben versucht zu 'steuern'. Aufgrund der horizontalen Struktur des internationalen Staatensystems besteht jedoch gar keine Instanz, der man die Fähigkeit zur hierarchischen Anordnung und Durchsetzung von Steuerungsbefehlen (fälschlicherweise) zuordnen könnte.<sup>10</sup> Während die Staatsquote in den modernen Wohlfahrtsstaaten sich der 50%-Grenze nähert, verfügen internationale Steuerungsinstitutionen gegenüber den Mitgliedstaaten in der Regel nur über eine verschwindend geringe Finanzkraft. Während der Nationalstaat erhebliche Mittel in die Zwangsdurchsetzung seiner Rechtsnormen investiert, verfügen internationale Steuerungsinstitutionen durchweg gar nicht über die Zwangsmittel, um das Verhalten der Staaten wirksam zu kontrollieren. Dies gilt im wesentlichen auch für die Europäische Union. Ihre Finanzkraft ist im Vergleich zu den Staatshaushalten der großen Mitgliedstaaten überaus bescheiden. Über Möglichkeiten zur zwangsweisen Durchsetzung ihrer Steuerungssignale verfügt sie praktisch gar nicht. Die Grenzen der politischen Steuerung werden deshalb jenseits des Nationalstaates noch einmal erheblich enger gesetzt sein.

Nun hat die Kooperationstheorie der Internationalen Beziehungen,<sup>11</sup> die man als die Grundlage für eine Theorie der Steuerung jenseits des Nationalstaates betrachten kann, in einer zwei Jahrzehnte andauernden Diskussion herausgearbeitet, dass auch unter den Bedingungen des internationalen Systems die Möglichkeit der (Selbst-) Steuerung der beteiligten Akteure besteht. Unter gewissen Voraussetzungen gewinnen nämlich sogar Akteure, die nur auf ihren eigenen Vorteil bedacht sind, ein Interesse daran, gemeinsam auf ihr Verhalten einzuwirken, also zu kooperieren, um Vorteile zu erringen, die anders nicht erreichbar sind. Der kooperationstheoretische Überraschungseffekt liegt also in der Erkenntnis, dass auch horizontal strukturierte Gesellschaften politische Steuerung nicht von vornherein ausschließen. Die Funktion von Steuerungsinstitutionen jenseits

---

7 Benz 1994, Voigt 1995

8 Dose 1993, Scharpf 1991a

9 Willke 1996b

10 Zur 'Anarchie' des internationalen Systems vgl. Milner 1991

11 Keohane 1984, Zürn 1992

des Nationalstaates, einschließlich der Europäischen Union, liegt dann darin, die jeweils beteiligten Staaten dabei zu unterstützen, die bestehenden Kooperationsmöglichkeiten zu realisieren.<sup>12</sup> Sie tun dies, indem sie geeignete Informationen aus ihrer Umwelt aufnehmen und sie zu solchen Steuerungssignalen verarbeiten, die die Empfänglichkeit der Adressaten nicht überfordern. Die Besonderheit der Europäischen Union gegenüber allen anderen Steuerungsinstitutionen, die im internationalen System existieren, lässt sich dann auf die spezifische Weise zurückführen, in der diese Institution ihre Umwelt beobachtet und in der sie aufgenommene Informationen in Steuerungssignale transformiert.<sup>13</sup>

Versuche der Steuerung jenseits des Nationalstaates lassen zentrale Aspekte der Steuerungsproblematik besonders deutlich hervortreten. Dies liegt zum einen daran, dass internationale Steuerungsinstitutionen einschließlich der EU eine im Vergleich zum Nationalstaat nur geringe Komplexität aufweisen, und zum anderen daran, dass ein Steuerungsbegehren nicht nur theoretisch, sondern vielfach auch praktisch am 'Nullpunkt' einer kaum institutionalisierten Ausgangssituation beginnt. Steuerung lässt sich dann nicht allein als Versuch des Einwirkens eines autopoietisch geschlossenen sozialen Systems auf andere soziale Systeme verstehen,<sup>14</sup> weil ihr unweigerlich eine Steuerungsentention derjenigen Akteure vorausgeht, die auch die Adressaten der erzeugten Steuerungssignale bilden. Sie ist damit nahezu automatisch an einen Steuerungsbedarf geknüpft und wird zwangsläufig zu einem Prozess, der in zwei Richtungen verläuft. Die an Kooperation interessierten Akteure müssen sich zunächst auf ein gemeinsames Steuerungsvorhaben verständigen und eine geeignete Steuerungsinstitution errichten. Dies lässt sich aus einer akteursorientierten (kooperationstheoretischen) Perspektive erfassen. Sodann muss die errichtete Institution durch die Produktion geeigneter Steuerungssignale Einfluss auf das Verhalten der Steuerungsadressaten gewinnen. Dies lässt sich am besten aus einer institutionenorientierten, systemtheoretischen Perspektive erfassen. Eine Theorie der Steuerung jenseits des Nationalstaates vermeidet damit gewissermaßen von Beginn an sowohl eine system- als auch eine handlungstheoretische Einseitigkeit.

In diesem Papier wird zunächst die Problematik der politischen Steuerung jenseits des Nationalstaates untersucht (2). Sodann wird der Frage theoretisch nachgegangen, wie eine internationale Steuerungsinstitution geeignete Steuerungssignale zu erzeugen vermag. Dazu werden undifferenzierte Verhandlungssysteme als eine besonders einfache Form der Steuerungsinstitution vorgestellt, um anschließend Wege zu Steigerung der Steuerungsleistung durch den Ausbau der Beobachtungs- und Informationsverarbeitungsapparates zu identifizieren (3). Anschließend wird anhand einer zentralen euro-

---

12 Zürn 1998

13 Gehring 1998, Kap. 5

14 Vgl. auch Münch 1994

päischen Politik, der Binnenmarktpolitik, untersucht, wie die Europäische Union ihre Umwelt beobachtet, wie sie Steuerungssignale erzeugt und wie sie deren Wirksamkeit sicherstellt (4).

Das Papier kommt zu dem Schluss, dass der Differenzierung des institutionellen Entscheidungsapparates, durch den in der EU Steuerungssignale erzeugt werden, eine zentrale Rolle für die supranationale Steuerung zukommt – und zwar ohne die Restriktionen, denen internationale Steuerungsinstitutionen gemeinhin unterliegen, grundsätzlich außer Kraft zu setzen.

## **2. Politische Steuerung jenseits des Nationalstaates**

Die politische Steuerung jenseits des Nationalstaates kann sich der grundsätzlichen Steuerungsproblematik nicht entziehen, aber sie unterliegt besonderen Beschränkungen (1), die sich auf die Anforderungen an steuerungsfähige internationale Institutionen auswirken (2).

### *2.1. Der Bedarf politischer Steuerung jenseits des Nationalstaates*

Eine Theorie der Steuerung jenseits des Nationalstaates muss auf die Besonderheiten des internationalen (Staaten-) Systems zugeschnitten sein. Dieses System zeichnet sich durch seine weitgehend horizontale Struktur aus, die gelegentlich als 'Anarchie' bezeichnet wird.<sup>15</sup> Damit ist zunächst nur gemeint, dass oberhalb der Staaten keine zentrale Instanz besteht, die dazu in der Lage wäre, verbindliche Normen zu setzen und wirksam durchzusetzen. Die horizontale Struktur des internationalen Systems schließt nicht aus, dass – etwa in der Form internationaler Verträge oder von Völkergewohnheitsrecht – verbindliche Normen und Regeln entstehen, oder dass entscheidungsfähige Institutionen errichtet werden. Sie führt jedoch dazu, dass die Staaten mit geringen Ausnahmen solchen Normen und Institutionen nicht gegen ihren Willen unterworfen werden können. Anders als die Bürger moderner Industriestaates verfügen sie über eine sehr weitgehende 'Exit-Option'.<sup>16</sup>

Da das Ausmaß der Steuerungsmöglichkeiten jenseits des Nationalstaates weitgehend durch die Bereitschaft der Staaten bestimmt wird, sich sozialen Normen und entscheidungsfähigen Institutionen freiwillig zu unterwerfen, macht es für eine auf diesen Bereich zugeschnittene Theorie der Steuerung Sinn, eine Annahme darüber zu treffen, unter welchen Bedingungen diese Bereitschaft besteht und wann die Staaten von ihrer Exit-Option Gebrauch machen werden. Sowohl empirisch als auch theoretisch hat es sich als fruchtbar erwiesen anzunehmen, dass Staaten sich immer dann sozialen Normen und Institutionen unterwerfen, wenn dies im Vergleich zur Exit-Option für sie selbst

---

15 Bull 1977, Milner 1991

16 Hirschman 1970

vorteilhaft ist.<sup>17</sup> Man nimmt dann an, dass Staaten immer die Exit-Option wählen, wenn sie daraus Nutzen ziehen können. Diese Annahme erlaubt nicht nur eine scharfe Konturierung der Steuerungsproblematik jenseits des Nationalstaates. Die Voraussetzungen erfolgreicher Steuerung werden auch unabhängig vom Bestehen einer – auf globaler Ebene kaum vorhandenen – allgemein verbindlichen Moral- und Wertebasis. Sollten Staaten in der Wirklichkeit gelegentlich darauf verzichten, einen sich bietenden Vorteil, zum Beispiel aufgrund der negativen Folgen für das Gemeinwohl, wahrzunehmen, wäre dies theoretisch unschädlich, denn die Steuerungsproblematik würde dadurch lediglich ein wenig entschärft. Eine zweite Annahme betrifft die zentralen Akteure, von denen Steuerungsinitiativen ausgehen, und die gleichzeitig die Adressaten der Steuerungsmaßnahmen bilden. Staaten stellen selbst kollektive Akteure mit komplexen internen Entscheidungsprozessen dar, die sich als 'soziale Systeme' fassen lassen. Darauf kommt es hier jedoch nicht an. Die Handlungen in den internationalen Beziehungen, auf die es im Folgenden ankommt, lassen sich durchweg den Staaten als Ganzes zuschreiben, etwa wenn 'Deutschland' im EU-Ministerrat für die Annahme einer Richtlinie stimmt oder wenn 'Norwegen' den Beitritt zur EU verweigert. Eine Theorie der Steuerung jenseits des Nationalstaates kann deshalb aus Gründen der Komplexitätsreduzierung darauf verzichten, die 'black box' des Staates zu öffnen.

Nach diesen Vorbemerkungen kann die Ermittlung des *Steuerungsbedarfs* beginnen. Damit ist nicht die Erhebung der Forderungen nach Steuerung gemeint, die sich aus irgendwie gearteten normativen Konzeptionen und Vorstellungen ergeben. Vielmehr ist der Steuerungsbedarf zunächst einmal daran gekoppelt, dass die *Möglichkeit* zur steuernden Intervention besteht. Wo gar keine Möglichkeit besteht, verhaltenslenkend einzugreifen, existiert auch kein Bedarf für solche Eingriffe. Voraussetzung für jede Form der wirksamen Steuerung ist also zunächst einmal die Existenz von Situationen, deren Ausgang nicht von vornherein determiniert ist, sondern mindestens zwei Ausprägungen hat, die weder notwendig noch unmöglich sind. Voraussetzung ist also eine gewisse *Kontingenz* der betreffenden Situationen.<sup>18</sup>

Wo können in den internationalen Beziehungen kontingente Situationen existieren, wenn man davon ausgeht, dass die beteiligten Akteure ihre Handlungen so ausrichten, dass sie ihren individuellen Vorteil mehren? In der Regel wird ein kollektives Ergebnis, das aus dem Zusammenwirken der individuell bestimmten Einzelhandlungen der beteiligten Akteure hervorgeht, *nicht* kontingent sein, weil die Akteure selbst die für sie jeweils vorteilhafteste Handlung wählen. In der Kooperationstheorie der Internationalen Beziehungen<sup>19</sup> ist im Anschluss an die ökonomische Theoriebildung jedoch eine Klasse von Situationen identifiziert worden, in denen rational handelnde Akteure durch die

---

17 Keohane 1984, Zürn 1992, Hasenclever u. a. 1996

18 Luhmann 1984: 152

19 Snidal 1985, Zürn 1992

Wahl der für sie individuell vorteilhaftesten Handlungsoption weder kollektiv noch individuell das beste erreichbare Ergebnis erzielen. Dies gilt etwa für Situationen vom Typ des Gefangenendilemmas<sup>20</sup> oder für die Bereitstellung öffentlicher Güter<sup>21</sup>. Ihr gemeinsames Charakteristikum ist ihre Pareto-Suboptimalität. Die an einem Rüstungswettbewerb beteiligten Akteure streben etwa durch jeweils einseitige Aufrüstungsschritte danach, ihre Sicherheit zu verbessern und reproduzieren die ursprüngliche Machtverteilung doch nur auf einem kostspieligeren Niveau. Diese Akteure können nicht nur das kollektive Ergebnis, sondern auch ihre individuellen Ergebnisse verbessern, wenn sie sich anders verhalten als ihr individuell-egoistisches Kalkül ihnen eigentlich gebietet, indem sie sich auf eine Begrenzung der Rüstung verständigen. In derartigen 'sozial problematischen Situationen'<sup>22</sup> sind rationale Akteure für geeignete Steuerungssignale empfänglich, weil ihre eigene Interessenlage ihnen nur eine unklare oder in sich widersprüchliche Entscheidungsgrundlage bietet. Dann besteht auch die für politische Steuerung notwendige Kontingenz.

Nun ist aus der Kooperationstheorie seit längerem bekannt, dass rationale Akteure die kollektiven und individuellen Interaktionsergebnisse sogar in den besonders problematischen Situationen vom Typ des Gefangenendilemma unter gewissen Voraussetzungen allein durch ihr aufeinander bezogenes Handeln verbessern können, wenn sie einander nicht nur in einem isolierten Spiel, sondern in einer ganzen Kette miteinander verbundener Spiele gegenüberstehen. Wenn ein Akteur kooperatives Verhalten seines Gegenüber mit eigenem kooperativem Verhalten 'belohnt' und abweichendes Verhalten durch eigene Nicht-Kooperation 'bestraft', also eine 'tit-for-tat'-Strategie verfolgt, kann sich ein stabiles kooperatives Verhaltensmuster entwickeln, das sich schrittweise auf weitere Akteure übertragen lässt.<sup>23</sup> Eine solche Situation bleibt zwar kontingent, aber der Steuerungsbedarf entfällt, weil die beteiligten Akteure bereits das bestmögliche Ergebnis erzielen.

Je komplexer und unübersichtlicher eine Situation ist und je mehr Akteure an ihr beteiligt sind, desto schwieriger wird es allerdings sein, dass die beteiligten Akteure allein durch aufeinander bezogenes Handeln zur optimalen Lösung gelangen. Dies setzt nämlich voraus, dass sie die Signale, die sie einander durch ihre Handlungen übermitteln, auch verstehen und insbesondere, dass sie klar zwischen 'Kooperation' und 'Defektion' unterscheiden können. Dies wird jedoch nicht nur mit der Zahl der beteiligten Akteure, sondern auch mit der Zahl möglicher Kooperationslösungen zunehmend unwahrscheinlich, weil die abgegebenen Signale mehrdeutig werden und ihrer Interpretation eine erhebliche Bedeutung zukommt.<sup>24</sup> Wenn eine Gruppe von Staaten etwa kooperieren will,

---

20 Martin 1993: 95-100

21 Olson 1965

22 Zürn 1992

23 Axelrod 1984

24 Kratochwil 1989: 23-25

um den drohenden Klimawandel zu bekämpfen, dann ist damit noch nicht festgelegt, um wieviel Prozent jeder von ihnen die entsprechenden Emissionen senken muss, damit sein Handeln als Kooperation aufgenommen wird. Muss er im eigenen Land reduzieren, oder darf er auch Maßnahmen im Ausland finanzieren? Muss er überhaupt seine Emissionen reduzieren, oder darf er seinen Beitrag auch in der Form zusätzlicher Wälder leisten, die als sog. 'Senken' einen Teil der Emissionen binden? In der Wirklichkeit ist die Kooperationslösung in der Regel selbst noch einmal kontingent – vielfach mit Folgen für die Verteilung des Kooperationsnutzens unter den Akteuren.<sup>25</sup>

Es lässt sich also zunächst einmal festhalten, dass der Steuerungsbedarf in den internationalen Beziehungen eng begrenzt ist. Er beschränkt sich auf solche Situationen, in denen die individuellen Interessenlagen der beteiligten Akteure mehrere Handlungsoptionen zulassen und in denen sich (noch) kein Pareto-optimales Ergebnis spontan herausgebildet hat.

## 2.2. *Die Errichtung einer separaten Kommunikationssphäre als Voraussetzung für das Erzeugen von Steuerungssignalen*

Wenn Kooperation grundsätzlich möglich ist, sich aber nicht spontan einstellt, gewinnen rationale Akteure auch unter den Bedingungen des horizontal strukturierten internationalen Systems ein individuelles Interesse daran, steuernd auf ihr eigenes Verhalten einzuwirken. Dann werden sie für Steuerungssignale *empfindlich*, die ihre Verhaltensentscheidungen so beeinflussen, dass sie insgesamt ein kooperatives, d. h. Pareto-optimiertes Ergebnis erzielen. Sie geraten damit selbst unter Entscheidungszwang.<sup>26</sup> Sie müssen einem entsprechenden Steuerungssignal nicht reflexhaft folgen, aber sie können es auch nicht einfach als für ihr Handeln irrelevant ignorieren. Wenn die Steuerung gelingt, muss also ein wirksames Steuerungssignal als neuer Einflussfaktor zwischen die Präferenzen der Akteure und ihre Handlungsentscheidungen treten.

Damit entsteht die Frage, wie sich derartige Steuerungssignale erzeugen lassen. Die Entscheidungssituation eines beteiligten Akteurs lässt sich nicht bereits dadurch verändern, dass er ein an ihn selbst adressiertes Signal erzeugt. Zum einen wird es einem Akteur nur schwer möglich sein, auf diese Weise eine solche Bindungswirkung herzustellen, dass er zu einer veränderten Verhaltensentscheidung gelangt.<sup>27</sup> Zum anderen zeichnen sozial problematische Situationen sich dadurch aus, dass eine einseitige Verhaltensanpassung entweder nicht möglich ist oder nicht ausreicht, um Kooperation entstehen zu lassen. Geeignete Steuerungssignale müssen deshalb von außen kommen und sich an alle beteiligten Akteure gleichermaßen richten. Ein wirksames Steuerungssignal kann auch nicht durch das Handeln der beteiligten Akteure erzeugt werden, denn der Steue-

---

25 Scharpf 1992

26 Küppers/Krohn 1992: 176-177

27 Elster 1979, Shepsle 1991

rungsbedarf entsteht gerade deshalb, weil die durch dieses Handeln erzeugten Signale *nicht* zur Optimierung des kollektiv erzielten Ergebnisses führen.<sup>28</sup> So gelingt es den an einem Rüstungswettlauf beteiligten Staaten gerade nicht, diesen Wettlauf durch ihre jeweils einseitigen Rüstungsschritte zu beenden. Steuerungssignale müssen deshalb getrennt von dem Handeln erzeugt werden, das sie beeinflussen sollen. Dies ist nur möglich, wenn die beteiligten Akteure neben der Handlungssphäre eine zweite Ebene der Interaktion eröffnen, auf der sie miteinander über geeignete Steuerungssignale kommunizieren. Sie werden insbesondere darüber kommunizieren, *welche* von mehreren Kooperationslösungen sie gemeinsam wählen sollen und welche Erwartungen sich daraus an ihr Verhalten ergeben. Nun wird erkennbar, dass politische Steuerung jenseits des Nationalstaates den kollektiven Versuch einer Gruppe von Akteuren impliziert, durch das *kommunikative* Erzeugen von Steuerungssignalen gezielt so auf ihr eigenes Verhalten einzuwirken, dass Kooperation entsteht.

Die notwendige Ablösung des Erzeugens von Steuerungssignalen von den Handlungen, die durch diese Signale beeinflusst werden sollen, zieht erhebliche Folgen nach sich. Sie werden durch den Vergleich mit der spontanen Herausbildung von Kooperation deutlich. In einer Axelrod'schen Situation, in der Akteure einander durch ihr Handeln Signale übermitteln, können nur solche Akteure das Koordinationsergebnis beeinflussen, die selbst über hinreichend hohe Handlungsressourcen verfügen. An einem Rüstungswettlauf können etwa nur solche Staaten teilnehmen, die zur Aufrüstung in der Lage sind. Das Ergebnis stellt sich dann als Folge des wechselseitig aufeinander bezogenen Handelns 'automatisch' ein, ohne dass dazu irgendeine kollektive Entscheidung notwendig wäre. In der Kommunikationssphäre, die von den Ressourcen beanspruchten Handlungen der Akteure separiert ist, ist dies anders. Da die Beteiligung an Kommunikationsprozessen nur geringe Ressourcen erfordert, ist nicht mehr automatisch sichergestellt, dass nur solche Akteure Einfluss auf die Erzeugung von Steuerungssignalen gewinnen, deren Kooperationsbereitschaft auf der Handlungsebene benötigt wird. In sachlicher Hinsicht müssen Kommunikationsprozesse nicht auf Bereiche verstärkter Interaktion beschränkt werden, sondern können durch das gezielte Hinzufügen oder Ausklammern von Themen auf vielfältige Weise zugeschnitten werden. Vor allem aber ergibt sich die Verteilung der durch Kooperation gemeinsam erzielten Gewinne nicht mehr von selbst, sondern bedarf der kollektiven Entscheidung.<sup>29</sup> Es geht den Akteuren wie einer Gruppe von Fischern, deren Fang den einzelnen Beteiligten automatisch zugeordnet wird, solange sie unabhängig voneinander fischen. Sobald sie kooperieren und ihre Ressourcen zusammenlegen, muss der gemeinsam erzielte Fang dagegen durch eine kollektive Entscheidung verteilt werden.<sup>30</sup> Kurz, die Verlagerung der Verhaltensko-

---

28 Gehring 1995

29 Z. B. Sebenius 1991

30 Vanberg 1982

ordination von der Ressourcen beanspruchenden Handlungsebene auf eine separate Kommunikationsebene ist mit einer dramatischen Ausweitung der Kontingenz möglicher Steuerungssignale verbunden. Da praktisch keine inhärenten Restriktionen bestehen, ist auch kaum ein denkbare Ergebnis ausgeschlossen.

Dieser überdehnte Möglichkeitsraum muss zunächst einmal erheblich eingeschränkt werden, damit ergebnisorientiert kommuniziert werden kann. Dies geschieht zum einen durch die Beschränkung des Kreises der beteiligten Akteure. Im Rahmen internationaler Steuerungsinstitutionen spielen *Staaten* durchweg eine besondere, gegenüber allen anderen Akteuren herausgehobene Rolle. Vielfach wird der Kreis der beteiligten Akteure weiter beschränkt, etwa auf die Staaten einer Region oder auf solche Staaten, die ein besonderes Interesse an einem Kooperationsprojekt zeigen. Zum anderen wird das bearbeitete Problemfeld thematisch abgegrenzt. Die Grenzziehung ist in beiden Dimensionen kontingent, sie könnte also auch anders erfolgen. Sie hat jedoch die Folge, dass bestimmte Themen *in dem betreffenden Kommunikationsprozess* wichtiger, andere dagegen unwichtiger werden und dass die Interventionen bestimmter Akteure größere Aufmerksamkeit gewinnen als diejenigen anderer Akteure. Die Grenzziehung gewinnt damit Einfluss auf die situationsspezifischen Präferenzen der beteiligten Akteure.<sup>31</sup>

Am Beginn eines kollektiven Steuerungsbemühens steht damit die Konstitution eines auf Kommunikation beschränkten Interaktionsprozesses, der sachlich und akteurspezifisch von anderen Interaktionszusammenhängen deutlich abgegrenzt ist und dem Zweck dient, geeignete Steuerungssignale zu erzeugen. Dies ist der Kern einer internationalen Steuerungsinstitution.

### 3. Das Erzeugen von Steuerungssignalen durch internationale Institutionen

Durch die Konstitution einer solchen internationalen Institution entsteht zunächst einmal lediglich ein von der Handlungssphäre vollständig entkoppelter Kommunikationsprozess. Es ist noch nicht gewährleistet, dass die Institution solche Signale an ihre Umwelt abgibt, die bei den Adressaten die gewünschte Verhaltensanpassung hervorruft. Es ist noch nicht einmal sichergestellt, dass überhaupt Signale erzeugt werden. Wirksame Steuerung setzt zum einen voraus, dass die Institution in Erfahrung bringt, auf welche Signale die Adressaten durch die erwünschten Verhaltensanpassungen reagieren werden. Dazu muss sie die Präferenzen der beteiligten Staaten kennen und ggf. zusätzlich über Informationen verfügen, die die Staaten zu einer Veränderung ihrer Präferenzen veranlassen könnten. Kurz, die Institution muss ihre Umwelt auf Informationen hin beobachten, die für den Steuerungsprozess relevant sind.<sup>32</sup> Zum anderen muss sie die so

---

31 Sebenius 1983

32 Willke 1996a

gewonnenen Informationen intern so verarbeiten, dass daraus steuerungswirksame Signale entstehen, die sie an die Adressaten richten kann.

Wie 'macht' eine internationale Steuerungsinstitution das ? Es zeigt sich, dass bereits ein einfacher Verhandlungsprozess diese Funktionen vergleichsweise gut erfüllt (1). Die Funktionserfüllung lässt sich jedoch verbessern, wenn die Institution spezialisierte Teilentscheidungsprozesse ausbildet, durch deren Zusammenwirken erst die angestrebten Steuerungssignale entstehen (2).

### *3.1. Das Verhandlungssystem als einfache Form der Steuerungsinstitution*

Verhandlungen bilden einen Koordinationsmechanismus, der an besonders geringe Voraussetzungen geknüpft ist. Immer wenn Akteure gemeinsamen Koordinationsbedarf haben und nicht auf weiter entwickelte Koordinationsmechanismen zurückgreifen können, bedienen sie sich ihrer. Es ist deshalb keine Überraschung, dass auch die Staaten in den internationalen Beziehungen sowie im Rahmen der Europäischen Union vielfach auf Verhandlungsprozesse zurückgreifen. Der Begriff der Verhandlung ist allerdings diffus und erfasst alles vom bilateralen Meinungs austausch zwischen Staatsleuten bis zu hoch komplexen und in sich differenzierten multilateralen Verhandlungsrunden, die sich über Jahre hinziehen. Aus einer theoretischen Perspektive sollen Verhandlungen hier idealtypisch als in sich abgeschlossener und undifferenzierter Koordinationsmechanismus verstanden werden, an dem ausschließlich die Staaten teilnehmen, die an den verhandelten Problemen direkt interessiert sind und auch die Adressaten der erzeugten Steuerungssignale bilden. Aus der Akteurperspektive kann dann danach gefragt werden, auf welche Weise die Akteure im Rahmen eines solchen Prozesses handeln können, während die institutionentheoretische Perspektive erkennen lässt, wie die für die Erzeugung von Steuerungssignalen notwendigen Funktionen des Beobachtens und der Informationsverarbeitung im Rahmen von Verhandlungsprozessen erfüllt werden.

Akteure, die sich als rationale Nutzenmaximierer verhalten wie hier angenommen, werden auch im Rahmen von Verhandlungen bestrebt sein, kollektive Entscheidungen über Steuerungssignale zu ihrem Vorteil zu beeinflussen. Verhandlungen erlauben ihnen, sich dazu aller verfügbaren Mittel, insbesondere ihrer Verhandlungsmacht zu bedienen. Diese Einflussressource gewinnen sie im wesentlichen aus der Verfügbarkeit und Attraktivität alternativer Handlungsoptionen außerhalb des Verhandlungsprozesses. Wer über attraktive Handlungsalternativen verfügt, kann glaubwürdiger mit der Exit-Option drohen als ein Akteur, der auf den Verhandlungserfolg angewiesen ist.<sup>33</sup> Wenn die beteiligten Akteure den Verhandlungsprozess ausschließlich durch den Rückgriff auf ihre Verhandlungsmacht zu beeinflussen suchen, operieren sie idealtypisch im Bar-

gaining-Modus<sup>34</sup>. Sie unterbreiten einander dann wechselseitig Vorschläge, bis (im Erfolgsfall) schließlich ein allseits akzeptables Ergebnis erzielt wird, das die außerhalb des Verhandlungsprozesses bestehende Verteilung von Macht und Interessen weitgehend widerspiegeln wird.

Die Interaktion im Bargaining-Modus ist zwar nicht problemlos und hat den Beigeschmack einer auf die Kommunikationsebene verlagerten Machtpolitik, weil sie vielfach dazu führt, dass mächtige Partikularinteressen eine sachlogisch besonders sinnvolle oder auf das Gemeinwohl gerichtete Kooperationslösung verhindern. Aus einer institutionentheoretischen Perspektive betrachtet erfüllt sie jedoch eine für den Steuerungserfolg überaus wichtige Funktion. Indem die Akteure an ihren Präferenzen orientierte Vorschläge unterbreiten und mit der Exit-Option drohen, werden diese Präferenzen und, damit verbunden, die jeweils verfügbaren Handlungsalternativen in den Kommunikationsprozess eingeführt. Die Steuerungsinstitution gewinnt damit die Fähigkeit, die Präferenzen der Adressaten der Steuerungssignale zu beobachten. Die aufgenommenen Informationen werden in einem Prozess der schrittweisen Strukturbildung so verarbeitet, dass das Intervall strittiger Fragen von Mal zu Mal kleiner wird, bis es schließlich ganz verschwindet, wenn ein Kompromiss gefunden ist. Dass diese wachsende Erwartungsstruktur die Akteure bindet, lässt sich daran erkennen, dass Verhandlungsteilnehmer nicht hinter bereits gewährte Angebote und Konzessionen zurückfallen können, ohne den Verhandlungsprozess empfindlich zu stören und die Wahrscheinlichkeit des Erfolgs zu reduzieren. Wenn die Interaktion im Bargaining-Modus erfolgt, stellt die spezifische Form der Informationsaufnahme und der Informationsverarbeitung nicht nur sicher, dass das angestrebte Kooperationsprojekt für alle beteiligten Akteure vorteilhaft ist, sondern auch, dass die Verteilung des Kooperationsgewinns entsprechend den auf der Handlungsebene bestehenden Kräfteverhältnissen erfolgt. Ein so erzeugtes Steuerungssignal gibt den Adressaten kaum einen Anlass, gar nicht oder in unvorhergesehener Weise zu reagieren. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit des Steuerungserfolgs.

Ein interessierter Akteur kann seine Interessen im Rahmen eines Verhandlungsprozesses jedoch auch auf eine andere Weise verfolgen. Er kann versuchen, andere Teilnehmer davon zu überzeugen, dass die von ihnen verfochtenen Positionen gar nicht ihren eigentlichen Interessen entsprechen. Dies wird insbesondere dann erfolgreich sein, wenn es gelingt, die Annahmen und Informationen, die in die Präferenzbildung eingegangen sind, zu erschüttern. Für einen Staat, der im Rahmen eines Verhandlungsprozesses lernt, dass er von dem erwarteten Klimawandel stärker betroffen sein wird als zuvor angenommen, ist es rational, seine Präferenzen auf diesem Gebiet zu überprüfen und ggf. an die neuen Informationen anzupassen. Allerdings sind die von anderen Verhandlungsteilnehmern eingeführten Informationen und Begründungszusammenhänge nicht

von vornherein zuverlässiger als die eigenen. Verhandlungen dienen deshalb auch dazu, miteinander unvereinbare Geltungsansprüche zu prüfen.<sup>35</sup> Dafür eignet sich insbesondere eine diskursive Interaktion, in der die Akteure sich nicht auf Machtressourcen, sondern auf wohlbegründete Argumente stützen.<sup>36</sup> Wenn die beteiligten Akteure ausschließlich auf diese Einflussressource zurückgreifen, operieren sie idealtypisch im Arguing-Modus<sup>37</sup>. Sie konfrontieren einander dann mit Geltungsansprüchen und prüfen diese gemeinsam an kollektiv akzeptierten Kriterien, die auf einer abstrakteren Ebene liegen.<sup>38</sup> Der Verhandlungsprozess führt dann zu gemeinsam anerkanntem Wissen, das besonders zuverlässig ist und sich deshalb als Grundlage für die Präferenzbildung eignet.

Durch die Interaktion im Arguing-Modus wird das Verhandlungssystem an andere Aspekte seiner Umwelt angeschlossen. Es erlangt die Fähigkeit, Einflussfaktoren zu beobachten, auf deren Grundlage die beteiligten Staaten über ihre Präferenzen befinden. Wiederum gelangen nur solche Informationen in den Kommunikationsprozess, die die Akteure selbst eingeben. Dabei ist unerheblich, ob die Entscheidung über die Intervention eines Akteurs durch seine Partikularinteressen motiviert ist, denn die Information wird in einem Prozess geprüft und verarbeitet, der darauf gerichtet ist, Geltungsansprüche unabhängig von den Motiven ihrer Erhebung zu bewerten. Die kollektive Entscheidung findet wiederum durch einen Prozess der schrittweisen Klärung von Widersprüchen statt, mit dem eine fortschreitende Strukturbildung einhergeht. Durch die Interaktion im Arguing-Modus gewinnt die Institution also auch die Fähigkeit, solche Steuerungssignale zu erzeugen und auszusenden, die sich auf die Präferenzbildung der Adressaten und nur mittelbar auf die Veränderung ihres Verhaltens richten. Die Steuerungswirkung wird jedoch auf solche Signale beschränkt sein, die bei den Adressaten tatsächlich eine Veränderung ihrer Präferenzen hervorruft. Der Gegenstandsbereich eines diskursiv ermittelten Signals wird deshalb entscheidend sein für seine Steuerungswirkung.

Reale Verhandlungen werden nur im Extremfall auf eine dieser Interaktionsformen beschränkt sein; in der Regel werden sie beide Formen miteinander verbinden. Der Koordinationsmechanismus von Verhandlungen gewinnt damit zunächst einmal zusätzliche Attraktion, denn er stellt solchen Akteuren, die nur über eine geringe eigene Verhandlungsmacht verfügen, eine jedenfalls potentiell davon unabhängige zweite Einflussressource zur Verfügung, ohne den Zugriff anderer Akteure auf ihre Verhandlungsmacht zu beschränken.

---

35 Risse 2000

36 Vanberg/Buchanan 1989

37 Gehring 1996

38 Zum Diskursverfahren Habermas 1973

Festzuhalten bleibt damit, dass zwischenstaatliche Verhandlungen alle Funktionen erfüllen, die eine Institution jenseits des Nationalstaates erfüllen muss, um wirksame Steuerungssignale zu erzeugen. Ein zwischenstaatliches Verhandlungssystem, das auf die Erzeugung von Steuerungssignalen gerichtet ist, stellt insofern eine vollwertige, allerdings besonders einfach ausgestaltete Form der internationalen Steuerungsinstitution dar.

### 3.2. *Komplexere internationale Steuerungsinstitutionen*

Für das Erzeugen wirksamer Steuerungssignale sind Verhandlungen allerdings keineswegs so gut geeignet wie der erste Anschein nahelegt. Steuerungsinstitutionen jenseits des Nationalstaates sind deshalb nur im Ausnahmefall, etwa im Fall der Ausarbeitung einfacher Grenzverträge, auf weitgehend undifferenzierte und in sich abgeschlossene Verhandlungen beschränkt. In der Regel begegnen sie auftretenden Koordinationsproblemen mit der Differenzierung des institutionellen Entscheidungsprozesses. Es ist deshalb voreilig, die Untersuchung der Koordinationsprozesse entwickelter internationaler Steuerungsinstitutionen und sogar der Europäische Union auf das Modell einfacher Verhandlungssysteme zu stützen, wie dies vielfach geschieht.<sup>39</sup> Im folgenden sollen vier zentrale Probleme einfacher Verhandlungssysteme, die rationale Akteure zur Modifikation des Verhandlungsmechanismus veranlassen können, vorgestellt und auf institutionelle Lösungsmöglichkeiten sowie die sich daraus ergebenden Folgen für den kollektiven Steuerungsprozess untersucht werden.

*Erstens* sind Verhandlungen, insbesondere wenn sie im Bargaining-Modus geführt werden, nicht besonders gut dazu geeignet, komplexe Materien sinnvoll zu bearbeiten. Bargaining funktioniert am besten in polarisierten (bilateralen) und übersichtlichen Situationen mit nur einer Konfliktlinie. Mit multilateralen Situationen, die sich durch eine Vielzahl unterschiedlicher Konfliktlinien auszeichnen, sind sie dagegen tendenziell überfordert. Die Zahl der miteinander auszubalancierenden bilateralen Relationen wächst um  $n^2$  mit der Zahl der beteiligten Akteure, aber um  $2^n$  mit der Zahl der behandelten Themen.<sup>40</sup> Dies schlägt sich in einer überlangen Dauer multilateraler Mammutverhandlungen nieder. So erforderten die Neuordnung des internationalen Seerechts (III. UN-Seerechtskonferenz) neun Jahre<sup>41</sup> und die letzte Welthandelsrunde (Uruguay-Runde des GATT) acht Jahre<sup>42</sup>. Damit entstehen hohe Koordinationskosten nicht nur in Form einer lang andauernden Verhandlungsteilnahme, sondern vor allem in der Form entgangener Kooperationsgewinne. Darüber hinaus erfordern Verhandlungen, die mit dem Erreichen eines Ergebnisses abgeschlossen werden, eine möglichst lückenlose Re-

---

39 Scharpf 1996, Moravcsik 1998

40 Scharpf 1991b: 278, Kreps u. a. 1982

41 Wolfrum 1984

42 Hoekman/Kostecki 1995

gelung des Kooperationsgegenstandes. Da das institutionell erzeugte Steuerungssignal nicht von der Erwartung weiterer Signale begleitet ist, muss es die gesamte Last der Steuerung allein tragen. Die erforderliche Detailliertheit des Verhandlungsergebnisses erhöht den Koordinationsbedarf, verlängert dadurch den Verhandlungsprozess und steigert die damit verbundenen Kosten.

Rationale Akteure können also daran interessiert sein, nicht alle zu klärenden Fragen im Rahmen einer Verhandlungsrunde abschließend zu bearbeiten, sondern einen Teil auf nachfolgende Runden zu verlagern. Indem sie zunächst nur einen 'unvollständigen Vertrag' abschließen,<sup>43</sup> dem nach Bedarf Ergänzungen folgen, verstetigen sie den zum Zweck der Steuerung eingerichteten institutionellen Kommunikationsprozess und geben dem erzeugten Steuerungssignal damit die Erwartung bei, dass weitere Signale folgen werden. Sie senken auf diese Weise nicht nur die mit der Koordination verbundenen Transaktionskosten. Sie erhöhen zugleich die institutionelle Fähigkeit zur Reaktion auf unvorhergesehene Ereignisse und veränderte Rahmenbedingungen. Allerdings ist bereits diese scheinbar unproblematische Differenzierung des Verhandlungsprozesses über Zeit für die beteiligten Akteure mit erheblichen Folgen verbunden. In jeder einzelnen Verhandlungsrunde steht nun nur noch ein Teil des Gesamtpaketes zur Disposition. Deshalb kann die Exit-Option nicht mehr zur Beeinflussung einer aktuellen Verhandlungsrunde genutzt werden, ohne die Kooperationsgewinne aller vorausgehenden Verhandlungsergebnisse mit in Frage zu stellen. Statt der Exit-Option werden die Verfahrensregeln, die vielfach ein Vetorecht bieten, zur neuen Ressource für Verhandlungsmacht.

Infolge der Verstetigung des Verhandlungsprozesses sehen die beteiligten Akteure sich mit institutionellen Vorgaben konfrontiert, die sie bei einer vollständigen Neuaushandlung aller Regeln so nicht akzeptiert hätten. Dieser Effekt wird durch die Beständigkeit der europäischen Agrarpolitik illustriert. Auch wenn sie in der gegenwärtigen Form nur noch geringe Unterstützung gewinnt, erweist es sich als kaum möglich, das bestehende Arrangement grundlegend zu verändern.<sup>44</sup> Dies liegt daran, dass die Institution durch die Erwartungsstrukturen, die in vorausgehenden Verhandlungsrunden entstanden sind, Einfluss auf die Machtverteilung in späteren Verhandlungsrunden gewinnt. Aus der Umwelt eintreffende Signale (etwa über die Präferenzen der beteiligten Akteure) werden mithin anders verarbeitet, als dies in einer isolierten Verhandlungsrunde der Fall gewesen wäre. Die Folge sind pfadabhängige, durch die institutionelle Logik (mit-) bestimmte Entwicklungen.<sup>45</sup>

*Zweitens* ist die Verbindung der beiden Interaktionsmodi des Argueing und des Bargaining in einer einheitlichen Verhandlungsrunde dem Koordinationsprozess nicht so

---

43 Williamson 1990: 23

44 Scharpf 1985

45 Pierson 1996, Thelen/Steinmo 1992

förderlich, wie dies auf den ersten Blick erscheinen mag. Die schrittweise erfolgende Strukturbildung vollzieht sich nämlich nach unterschiedlichen Kriterien ('Rationalitäten'), die einander ausschließen. So wird die Ausbalancierung bestehender Präferenzen im Bargaining-Modus durch das Vorlegen von Begründungen u. ä. ebenso gestört wie das diskursive Prüfen von Geltungsansprüchen durch Drohungen mit der Exit-Option oder mit Abstimmungen. Interventionen in einem der beiden Interaktionsmodi stellen für die Interaktion im jeweils anderen Modus deshalb nur störendes 'Rauschen' dar. In der Praxis wird dies häufig dazu führen, dass Arguing durch Bargaining verdrängt wird, so dass eigentlich vorhandene Steuerungsmöglichkeiten sich nicht realisieren lassen. Aber auch die weniger wahrscheinliche Überlagerung von Bargaining durch Arguing würde das Steuerungsbemühen nicht fördern, weil die Gefahr 'utopischer', nicht mit den Präferenzen der Akteure vereinbarer Steuerungssignale steigt und deren Steuerungswirksamkeit untergräbt.

Rationale Akteure können sich deshalb darauf einlassen, die auf die Erzeugung verlässlicher Informationen gerichtete Interaktion im Arguing-Modus aus dem Verhandlungsprozess auszugliedern und einem gesonderten Kommunikationsprozess, etwa einem Expertenforum, zuzuweisen. Der Verhandlungsprozess wird damit anhand der zugrunde gelegten Entscheidungskriterien ausdifferenziert. Damit ist zunächst einmal eine Steigerung jedes der beiden nun spezialisierten Teilprozesse verbunden, weil sie sich auf jeweils eine Aufgabe beschränken<sup>46</sup> und gegenseitige Störungen vermieden werden. Wenn die Trennung gelingt, kann der eine Teilprozess nur noch durch den Rückgriff auf Verhandlungsmacht, der andere nur noch durch die Vorlage begründungsfähiger Geltungsansprüche beeinflusst werden. Während die Festlegung und Vertretung nationaler Präferenzen weitgehend Aufgabe der jeweiligen Regierungen bleiben wird, verfügen die politischen Systeme der beteiligten Staaten keineswegs immer über besonders zuverlässige Informationen. Im Gegensatz zum Bargaining kann die Interaktion im Arguing-Modus deshalb *im Interesse der beteiligten Staaten* für kompetente nicht-staatliche Akteure (je nach Sachgebiet z. B. für Vertreter von Wissenschaft und Industrie) geöffnet werden. Andernfalls müssen Staaten durch kompetente Facheinheiten vertreten sein.

Diese Form der Differenzierung des institutionellen Entscheidungsprozesses verstärkt zunächst die Beobachtungskapazitäten der Steuerungsinstitution, indem sie eine Konzentration jedes Teilprozesses auf einen der relevanten Aspekte in der institutionellen Umwelt erlaubt. Sowohl die Präferenzen der beteiligten Akteure als auch die informationellen Grundlagen der Präferenzbildung lassen sich damit besser erfassen als im Rahmen eines undifferenzierten Prozesses. Dadurch sinkt die Gefahr von Fehlentscheidungen, die durch Rauschen und Störungen im Koordinationsprozess hervorgerufen

werden und die Wirksamkeit der erzeugten Steuerungssignale mindern. Darüber hinaus entsteht Spielraum für das Erzeugen solcher Steuerungssignale, die nicht mehr auf dem Ausgleich der Präferenzen der beteiligten Akteure, sondern auf der Beeinflussung dieser Präferenzen beruhen und deshalb auch nicht mehr notwendig von den Mitgliedstaaten monopolisiert werden müssen. Kurz, die Institution vermag ihre Steuerungsfunktion im Interesse der beteiligten Staaten besser zu erfüllen, obwohl – oder besser, *gerade weil* – die Staaten nicht mehr jeden Teilprozess anhand eines einzigen Kriteriums (Umsetzung ihrer Präferenzen) unmittelbar kontrollieren können.

*Drittens* ist der Bargaining-Prozess, selbst wenn er von allen äußeren Störeffekten entlastet ist, mit inhärenten Problemen befrachtet. Dies liegt daran, dass die beteiligten Akteure gleichzeitig eine Kooperationslösung identifizieren und die entstehenden Kooperationsgewinne verteilen müssen.<sup>47</sup> In der einen Hinsicht haben sie gemeinsame, in der anderen jedoch gegenläufige Interessen.<sup>48</sup> Verhält ein Akteur sich konzessionsbereit, so fördert er zwar die Wahrscheinlichkeit, dass eine Kooperationslösung erzielt wird, beeinflusst die Verteilung des dadurch entstehenden Gewinns jedoch gleichzeitig zu seinen Ungunsten. Verweigert er Konzessionen, so beeinflusst er die Verteilung zwar zu seinen Gunsten, setzt jedoch gleichzeitig den Verhandlungserfolg aufs Spiel. Dieses 'Verhandlungsdilemma'<sup>49</sup> macht die Koordination im Bargaining-Modus schwerfällig und zeitraubend und kann auch dann zum Scheitern eines Verhandlungsprozesses führen, wenn Kooperationsmöglichkeiten bestehen.

Wenn die dadurch verursachten Kosten höher sind als die mit einer alternativen Entscheidungsfindung verbundenen Risiken, können rationale Akteure sich deshalb darauf einlassen, ausgewählte Fragen aus dem Bargaining-Prozess auszugliedern und geeigneteren Entscheidungsverfahren zu unterwerfen.<sup>50</sup> Dafür bietet sich zunächst der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen an, weil er das Ausmaß der durch Bargaining zu erzielenden Koordination deutlich absenkt. Entscheidungen werden dann nur noch den aggregierten Präferenzen der erforderlichen Mehrheit entsprechen und die Präferenzen der überstimmten Minderheit ignorieren. Die Mehrheitsregel wird deshalb nur akzeptabel sein, wenn Mehrheiten wechseln und eine Minderheit in anderen Fragen selbst von ihr profitieren kann. Die Übertragung geeigneter Entscheidungen auf andere, etwa nicht-staatliche oder im Rahmen der Steuerungsinstitution errichtete Sonderakteure ist für rationale Akteure jedoch u. U. leichter zu akzeptieren, weil es sich dabei nicht um Konkurrenten im Verteilungskampf handelt.<sup>51</sup> In beiden Fällen werden die erzeugten Steuerungssignale nicht mehr auf dem Konsens aller beteiligten Akteure beruhen. Dennoch werden Akteure einzelne Steuerungssignale, die ihren Präferenzen zuwiderlaufen,

---

47 Vanberg 1982

48 Scharpf 1992

49 Lax/Sebenius 1986

50 Gehring 2000

51 Scharpf 1997

nicht einfach ignorieren und die 'Exit-Option' wählen können, weil sie Bestandteile umfassenderer Entscheidungspakete bilden. Trotz der horizontalen Struktur des internationalen Systems können Entscheidungsprozesse im Rahmen komplexerer internationaler Steuerungsinstitutionen damit schleichend zur vertikalen Koordination übergehen.

Durch das Abweichen vom Konsensprinzip erlangt die internationale Steuerungsinstitution Akteursqualität. Solange Entscheidungen im Konsens getroffen werden, lassen sie sich noch dem aufeinander bezogenen Kommunikationshandeln der beteiligten Akteure zuschreiben. Sobald verbindliche Entscheidungen ohne Beteiligung der Staaten oder gegen den ausdrücklichen Widerstand eines Teils von ihnen erzeugt werden, ist dies nicht mehr möglich. Von außen betrachtet „handelt“ die Institution nun selbst.<sup>52</sup> Es kommt entscheidend darauf an, *wie* sie dies tut. Damit gewinnen die Verfahrensregeln zusätzlich an Bedeutung. So wird durch den Übergang vom Konsens- zum Mehrheitsverfahren allein das notwendige Quorum verändert, nicht jedoch das Beobachtungskriterium. Auch eine Mehrheitsentscheidung ist ausschließlich auf die Beobachtung der Präferenzen der Akteure gerichtet. Durch die Einschaltung anderer Akteure in den Entscheidungsprozess werden jedoch auch andere Kriterien relevant. Eine Entscheidung kann dann beispielsweise unmittelbar an die Verfügbarkeit bestimmter wissenschaftlicher Ergebnisse gekoppelt sein. Die Ergänzung der horizontalen durch eine vertikale Entscheidungskomponente eröffnet damit die Möglichkeit, die entscheidungsrelevante Beobachtungstätigkeit der Institution auf weniger präferenzorientierte Aspekte ihrer Umwelt auszurichten.

*Viertens* ist der Steuerungserfolg auch nach der Erzeugung eines Steuerungssignals, das auf die Empfänglichkeit der Adressaten zugeschnitten ist, nicht von vornherein sichergestellt. Das liegt wesentlich daran, dass die Akteure in vielen Fällen einen Anreiz haben, einseitig von den Kooperationspflichten abzuweichen, wenn ihre Partner kooperieren. Wenn zur Schonung eines Fischbestandes etwa Fangquoten ausgehandelt werden, ist es für einen Staat am vorteilhaftesten, die eigene Quote zu missachten und gleichzeitig von den Fangbegrenzungen anderer Staaten zu profitieren. Dieses Trittbrettfahrerproblem<sup>53</sup> birgt die Gefahr des 'Aufrippelns' eines allseits vorteilhaften Arrangements, wenn die einseitige Nichtbeachtung der Pflichten andere Kooperationspartner zu ähnlichem Verhalten veranlaßt und die entsprechenden kollektiven Verhaltenserwartungen damit schrittweise außer Kraft setzt. Im Extremfall kann bereits die Vermutung eines Akteurs, dass andere sich nicht an die eingegangenen Pflichten halten werden, den Abschluss eines eigentlich vorteilhaften Arrangements be- oder gar verhindern.

Rationale Akteure haben deshalb ein Interesse daran, sowohl ihre Kooperationspartner als auch sich selbst möglichst *gläubwürdig* an die eingegangenen Verpflichtungen

---

52 Wilke 1996a

53 Zürn 1992

zu binden.<sup>54</sup> Zunächst einmal gilt es, das Implementationsverhalten der Mitgliedstaaten transparent werden zu lassen, um verborgenes Trittbrettfahren zu verhindern. Die Akteure können sich etwa dazu verpflichten, geeignete Daten zu liefern und regelmäßig über ihr Implementationsverhalten zu berichten.<sup>55</sup> Wenn das nicht (rechtzeitig) entdeckte Trittbrettfahren mit besonders hohen Risiken verbunden ist, wie im Abrüstungsbereich, können sie sich sogar auf institutionalisierte Inspektionsrechte einlassen. Ein aktives Sekretariat kann darüber hinaus zusätzliche Informationskanäle erschließen und etwa regelmäßige Kontakte zu kompetenten nicht-staatlichen Akteuren (NGOs) aufbauen, aus denen sich Beobachtungsnetze entwickeln können, die tief in die Mitgliedstaaten hineinreichen.<sup>56</sup> Darüber hinaus steigen die Kosten normabweichenden Verhaltens, wenn die erhobenen Informationen über das Verhalten der Kooperationspartner im Lichte der eingegangenen Verpflichtungen gemeinsam bewertet wird. Damit wird die Interpretation dieser Pflichten dem Zugriff der einzelnen Beteiligten entzogen und kollektiv vorgenommen. Wenn dies im Rahmen des regulären Entscheidungsprozesses einer Institution geschieht, werden die fallspezifischen Präferenzen der beteiligten Akteure unweigerlich in die Entscheidung einfließen. Die Akteure können sich deshalb auch darauf einlassen, solche Entscheidungen einem Sonderverfahren zu übertragen, das nicht auf die Vermittlung von Präferenzen, sondern auf die diskursive Anwendung der geltenden Normen gerichtet ist.<sup>57</sup> Im dritten Schritt können rationale Akteure sich schließlich Entscheidungen über Sanktionen institutionalisieren und das mit kostspieligen Sanktionen verbundenen Problem des Trittbrettfahrens zweiter Ordnung<sup>58</sup> überwinden.

Mit der Errichtung eines solchen mehrstufigen Normanwendungsapparates übernimmt eine Steuerungsinstitution die Kontrolle über die Einhaltung der Kooperationsnormen und unterstützt die Wirksamkeit der damit verbundenen Normen. Damit verbunden ist in jedem Fall der Ausbau der Beobachtungskapazität auf einen weiteren Aspekt der institutionellen Umwelt, nämlich auf das Implementationsverhalten. Hinzu tritt ggf. die Einrichtung eines auf die Norminterpretation spezialisierten (gerichtsformigen) Entscheidungsapparates, der selbst nicht mehr auf die Beobachtung der Präferenzen der beteiligten Akteure gerichtet ist. Wenn Sanktionen verhängt werden, tritt schließlich eine neue Form sekundärer Steuerungssignale hinzu, die an diejenigen Akteure gerichtet sind, die mit der Ausführung der Sanktionen betraut werden.

---

54 Shepsle 1991

55 Victor u. a. 1998. Eine andere, nicht immer gangbare Möglichkeit zur Sicherstellung der Implementation ist natürlich ein Design des Kooperationsabkommens, das die Gelegenheit zum Trittbrettfahren durch die Anlage der inhaltlichen Pflichten begrenzt oder gar vollständig beseitigt (vgl. Mitchell 1994).

56 Raustiala 1997

57 Gehring 1990

58 Coleman 1990: 273

Trotz seiner horizontalen Struktur erfordert das internationale Staatensystem also nicht den Rückgriff auf Steuerungsinstitutionen vom Typ einfacher Verhandlungssysteme. Unterschiedlich gelagerte Koordinationsprobleme erlauben den Übergang zu komplexeren und voraussetzungsreicheren Entscheidungsprozessen, ja, sie erfordern diesen Übergang, wenn die beteiligten Akteure daran interessiert sind, wirksame Steuerungssignale zu erzeugen. Die Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Mitgliedschaft in einer Institution insgesamt gegenüber der Nichtmitgliedschaft vorteilhaft ist, sonst besteht die Gefahr des Exit. Ein flüchtiger Blick in die internationalen Beziehungen zeigt, dass es sich dabei nicht nur um theoretische Überlegungen handelt, sondern dass alle vorgestellten Formen der institutionellen Differenzierung in der Praxis vorkommen. So sind die internationalen Steuerungsinstitutionen in den Bereichen des Welthandels, der Techniksteuerung und des Umweltschutzes durchweg mit dauerhaft etablierten kollektiven Entscheidungsprozessen ausgestattet und bilden auf vielfältige Weise Beratungs- und Beobachtungsfunktionen aus. Es ist keineswegs unüblich, dass Entscheidungen mit Mehrheit getroffen oder an Sondergremien, etwa an Ausschüsse und – in geringerem Maße – an Sekretariate, übertragen werden. Schließlich beobachten internationale Steuerungsinstitutionen durchweg das Implementationsverhalten der beteiligten Akteure. In jüngerer Zeit kommt es zunehmend zur Ausbildung gesonderter Verfahren, die auf die Beilegung von Konflikten durch Norminterpretation spezialisiert sind. Dies gilt nicht nur für den besonders bekannten Streitschlichtungsmechanismus der Welthandelsorganisation<sup>59</sup>, sondern beispielsweise auch für das Nicht-Umsetzungsverfahren des Ozonschutzregimes<sup>60</sup>.

Durch die Differenzierung des Entscheidungsprozesses und den Ausbau des Beobachtungsapparates steigt die Fähigkeit einer internationalen Institution, wirksame Steuerungssignale zu erzeugen. Aufgrund der dadurch möglichen Spezialisierung kann sie ihre Umwelt genauer – und damit besser – beobachten als ein einfaches Verhandlungssystem, *weil* sie nicht mehr ausschließlich auf die kommunikativen Interventionen der beteiligten Staaten angewiesen ist. Sie vermag die so gewonnenen Informationen aufgrund spezialisierter Informationsverarbeitungsprozesse auch zuverlässiger in wirksame Steuerungssignale umzusetzen, *weil* sie dazu nicht mehr ausschließlich auf die kommunikativen Interventionen der beteiligten Staaten angewiesen ist. Der Preis für die Steigerung der institutionellen Steuerungsfähigkeit besteht jedoch in einer stärkeren Autonomie der Institution. Die Staaten, die die Institution tragen, können den Inhalt jedes einzelnen Steuerungssignals auch dann nicht mehr bestimmen, wenn sie gemeinsam handeln. Sie sind deshalb darauf angewiesen, verstärkt zu überwachen, *wie* die Institution ihre Umwelt beobachtet und Steuerungssignale erzeugt.

---

59 Vermulst/Driesson 1995

60 Gehring 1990

#### 4. Die EU als supranationale Steuerungsinstitution:

##### Die Binnenmarktregulierung

Die Europäische Union stellt eine Institution dar, deren Aktivität auf die gezielte Beeinflussung des Verhaltens bestimmter Adressaten gerichtet ist. In der Regel sind dies nach wie vor die Mitgliedstaaten, die insbesondere europäische Richtlinien zunächst in die nationale Gesetzgebung überführen müssen, bevor deren Inhalt auch für nicht-staatliche Akteure Verhaltenserwartungen auslöst. Da die Union bis heute nicht selbst zu einem (föderal strukturierten) Nationalstaat geworden ist, findet die von ihr ausgehende Steuerung jenseits des Nationalstaates statt. Es handelt sich jedoch um eine Steuerungsinstitution, die sich – im Vergleich zu internationalen Organisationen und Regimen – durch zahlreiche institutionelle Besonderheiten auszeichnet und deshalb als 'supranational' bezeichnet wird. Aufgrund ihrer institutionellen Eigenarten sind bereits die Montanunion von 1951 und der Verbund der drei Gemeinschaften von 1957 als 'supranational' bezeichnet worden.<sup>61</sup> Da der Begriff jedoch nicht unabhängig von der Institution entwickelt worden ist, die er bezeichnet,<sup>62</sup> handelt es sich im wesentlichen um eine prägnante Kurzbeschreibung der EU, die nicht erkennen lässt, was der Begriff eigentlich meint.

Aufgrund des in diesem Papier entwickelten Konzepts der Steuerung jenseits des Nationalstaates wird nun jedoch nicht nur erkennbar, dass damit ein besonders hohes Maß an institutioneller Autonomie gegenüber den Mitgliedstaaten gemeint ist, sondern auch, auf welchen zentralen Mechanismen diese Autonomie beruht. Der im Rahmen der EU stattfindende kollektive Entscheidungsprozess hat sich in alle vier möglichen Richtungen (siehe Abschnitt 3.2) besonders stark ausdifferenziert. Es handelt sich nicht um einen abgeschlossenen, sondern um einen auf Dauer angelegten Entscheidungsprozess. Die Beobachtung entscheidungsrelevanter Aspekte in ihrer Umwelt über die Präferenzen der Mitgliedstaaten hinaus ist besonders weit entwickelt. Die Koordinationsmechanismen der Mehrheitsentscheidungen und der Delegation von Entscheidungsfunktionen sind besonders weit verbreitet. Schließlich hat die nachgeordnete Implementationsüberwachung zu einem eigenständigen europäischen Rechtssystem geführt.

Allerdings sind nicht alle im Rahmen der EU stattfindenden Entscheidungsprozesse in gleicher Weise ausgeprägt. In einigen Bereichen, etwa in der Wettbewerbs- und der Währungspolitik ist die institutionelle Entscheidungsautonomie durch Delegation besonders weit vorangeschritten,<sup>63</sup> in anderen Bereichen, etwa der Außen- und Sicherheitspolitik<sup>64</sup> beginnt sie dagegen erst gerade. All diese Bereiche sind jedoch angelagert an ein besonders erfolgreiches Kernstück des europäischen Integrationsprozesses, die

---

61 Haas 1958

62 W. Wallace 1983: 404

63 Allen 1996, Tsoukalis 1996

64 Forster/Wallace 1996

Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes (früher Gemeinsamer Markt). Im folgenden soll der Steuerungstätigkeit der Europäischen Union in diesem zentralen Bereich nachgegangen werden. Dabei werden die Folgen der Differenzierung institutioneller Entscheidungsprozesse und die Eigenart 'supranationalen' Entscheidens erkennbar.

#### 4.1. *Die Programmierung der institutionellen Entscheidungstätigkeit durch zwischenstaatliche Verhandlungen*

Die Mitgliedstaaten spielen bei der Verwirklichung eines europäischen Binnenmarktes eine zentrale Rolle.<sup>65</sup> Zum einen geht die Errichtung der Europäischen Union selbst auf eine kollektive Entscheidung der zunächst sechs Gründungsmitglieder zurück.<sup>66</sup> Bereits im Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes für Waren, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital verbindlich festgeschrieben worden. Der geographische Anwendungsbereich der damit eingegangenen Pflichten wurde durch den sukzessiven Beitritt weiterer Staaten zur EG/EU schrittweise ausgedehnt. Zum anderen war die Initiative zur Vollendung des Binnenmarktes bis 1992 selbst unmittelbar an eine kollektive Entscheidung der Mitgliedstaaten geknüpft. 1986 verabschiedeten die damals zehn Mitgliedsländer die Einheitliche Europäische Akte,<sup>67</sup> in deren Zentrum die Befürwortung eines 'Europa ohne Grenzen' stand, das durch das von der Kommission ausgearbeitete Binnenmarktprogramm umgesetzt werden sollte. Formal stellte die Akte eine Änderung der EG-Gründungsverträge dar und musste deshalb von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden, bevor sie in Kraft trat. Es ist nicht überraschend, dass auf dieser Ebene der weitgehend zwischenstaatlich geführten Verhandlungen ein Ergebnis erzielt wurde, das den Erwartungen der Bargaining-Theorie im wesentlichen entspricht.<sup>68</sup> Wer seinen theoriegeleiteten Blick auf diese Ebene beschränkt, wird kaum mehr sehen als ein zwischenstaatliches Verhandlungssystem, das in einen pfadabhängigen institutionellen Entwicklungsprozess eingebunden ist.

Zum Verständnis sowohl der Eigenarten des EU-spezifischen Entscheidungsprozesses als auch ihrer Folgen ist jedoch von zentraler Bedeutung, was *nicht* auf dieser Ebene entschieden worden ist. Gewissermaßen als 'Nullhypothese' dient dabei die Behandlung ähnlicher Projekte im Rahmen der Welthandelsordnung (GATT/WTO), die auch auf den Abbau von Handelshemmnissen ausgerichtet ist.<sup>69</sup> Wäre das Binnenmarktprogramm auf die dort übliche Weise bearbeitet worden, so wären seine ca. 300 Einzelmaßnahmen im Rahmen zwischenstaatlicher Verhandlungen ausgearbeitet, zu einem umfassenden Paket zusammengefügt und insgesamt in der Form eines Vertrages verab-

---

65 Vgl. Sbragia 1992

66 Küsters 1982

67 Moravcsik 1991

68 Moravcsik 1998

69 Hoekman/Kostecki 1995

schiedet worden. Das Abschlussdokument der Uruguay-Runde ist dementsprechend mehrere tausend Seiten lang. Man kann vermuten, dass die von einem solchen Paket ausgehende Verteilungswirkung etwa der Kräfteverteilung der beteiligten Staaten außerhalb der Verhandlungen entspricht. Die Einheitliche Europäische Akte ist demgegenüber nur wenige Seiten lang. Ihre Bestimmungen über den Binnenmarkt beschränken sich im wesentlichen auf die Festlegung des Binnenmarktziels und der Entscheidungsverfahren, die für die Verabschiedung der zu seiner Umsetzung notwendigen Einzelmaßnahmen gelten. Durch das neu geschaffene Verfahren der Zusammenarbeit (inzwischen geändert und durch andere Verfahren ergänzt) wurde nicht nur dem Europäischen Parlament (EP) erstmals eine signifikante Beteiligung an Binnenmarktentscheidungen gewährt, sondern die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat auch zum Normalfall erhoben. *Über die Zielsetzung und die Festlegung der Entscheidungen hinaus machten die Mitgliedstaaten durch die von ihnen kontrollierten vertraglichen Entscheidungen jedoch keine weiteren Vorgaben.* Damit sahen sie nahezu vollständig von einer *inhaltlichen* Lenkung des weiteren Entscheidungsprozesses ab.

Indem sie die inhaltliche Ausgestaltung der Einzelmaßnahmen auf eine nachgeordnete Ebene verlagerten, griffen die beteiligten Staaten auf die Differenzierung des Entscheidungsprozesses zurück. Um die Folgen dieses Schrittes für die zwischenstaatlichen Verhandlungen erfassen zu können, ist ein Blick in das von der Kommission vorbereitete Binnenmarktprogramm aufschlussreich (KOM 85/310). Dort listet die Kommission die ihres Erachtens für die Aufhebung der Grenzkontrollen notwendigen Maßnahmen auf, ohne Anhaltspunkte für die inhaltliche Ausgestaltung der dazu jeweils erforderlichen Vorschläge zu geben. Die Mitgliedstaaten konnten deshalb zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte noch nicht wissen, welche partikularen Interessen sie in Bezug auf die einzelnen Rechtsetzungsvorschläge verfolgen würden. Deshalb mussten sie daran interessiert sein, ein Verfahren zu identifizieren, das auch *unabhängig von ihren* (noch unbekanntenen) *Partikularinteressen* ein akzeptables Ergebnis versprach.<sup>70</sup> Die Verfahrensentscheidung war insofern durch einen Rawls'schen 'Schleier des Nichtwissens'<sup>71</sup> geprägt und erlaubte deshalb eine weitgehend diskursive Beratung.

Die Differenzierung des Entscheidungsprozesses nimmt damit bereits auf der zwischenstaatlichen Ebene Einfluss auf das Interaktionsverhalten der beteiligten Akteure.

#### 4.2. Die Umsetzung der Vorgaben im Rahmen des regulären Entscheidungsverfahrens

Die Differenzierung des Entscheidungsprozesses bleibt auch auf der nachgeordneten Ebene nicht ohne Folgen. Dort getroffene Entscheidungen unterliegen zunächst einmal

---

70 Tsebelis 1990: 115-118

71 Rawls 1971

den Verfahrensvorgaben, die für den Bereich der Binnenmarktregulierung, etwa das ausschließliche Initiativrecht der Kommission sowie die Beschlussfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit, vorsehen. Das Parlament wird im Rahmen eines komplizierten Prozesses an den Entscheidungen beteiligt. Der Ministerrat übernimmt damit zwar die Funktion einer permanent tagenden zwischenstaatlichen Konferenz, aber er bildet im Rahmen des hier so genannten 'regulären Rechtsetzungsverfahrens' nicht mehr die einzige mit Kompetenzen ausgestattete Instanz. Die Erwartung, dass ein solches Verfahren Auswirkungen auf den Teilentscheidungsprozess hat, wird nicht überraschen. Mit der Differenzierung des Entscheidungsprozesses sind jedoch zunächst informelle Folgen verbunden.

Auf der übergeordneten Ebene der Regierungskonferenz wären die ca. 300 Einzelmaßnahmen des Binnenmarktprogramms, wie die Bestandteile der Welthandelsrunden, unweigerlich *als Paket* verhandelt worden. Die Kommission hätte sie ebenfalls zu einem oder mehreren größeren Verhandlungspaketen bündeln können. Aus Gründen, die sogleich deutlich werden, bevorzugte sie jedoch eine entbündelte Bearbeitung in der Form zahlloser Einzelprojekte, die jeweils nur von begrenzter Bedeutung für die Mitgliedstaaten sind. Dieser Dimension der 'Gemeinschaftsmethode'<sup>72</sup> entsprechend sind die im Binnenmarktprogramm vorgesehenen Einzelmaßnahmen deshalb im wesentlichen unabhängig voneinander durch das reguläre Rechtsetzungsverfahren geschleust worden. Die institutionelle Separierung der Einzelprojekte voneinander beruht dabei insbesondere darauf, dass sich nur solche Projekte nachträglich wieder miteinander verknüpfen lassen, die zur selben Zeit zur Verhandlung anstehen, und die in demselben der inzwischen mehr als zwanzig spezialisierten Ministerräte<sup>73</sup> behandelt werden. Auch wenn diese beiden Voraussetzungen erfüllt sind, ist die Verknüpfung zweier Projekte nur vorteilhaft, wenn sie eine komplementäre Verteilungswirkung hervorrufen.<sup>74</sup> Die Unabhängigkeit der von der Kommission vorbereiteten Einzelprojekte ist deshalb in der Praxis überaus beständig. Im Rahmen der regulären Rechtsetzungsprozesse greifen die Akteure nur im Ausnahmefall zu Paketlösungen. Auf den ersten Blick ruft die extreme Portionierung der Entscheidungsmaterie in der EU das Risiko einer Entscheidungsblockade hervor und scheint die Forderung nach Einführung und Erweiterung von Mehrheitsentscheidungen damit indirekt zu untermauern.

Dieser Wirkung stehen jedoch erhebliche entlastende Effekte gegenüber, die von der horizontalen Aufgliederung des Entscheidungsprozesses ausgehen. Anders als auf der Ebene der Regierungskonferenzen obliegt die Vorbereitung eines Gesetzgebungs- (z. B. Richtlinien-) Vorschlages seit Gründung der EWG nicht den beteiligten Staaten, sondern ausschließlich der Kommission. Dieses weltweit einzigartige Arrangement zieht

---

72 Lindberg/Scheingold 1970

73 Wessels 1991

74 Zürn 1992

drei zentrale Folgen nach sich. Für die Vollendung des Binnenmarktes von geringerer Bedeutung ist der Umstand, dass die Kommission damit in die Lage versetzt wird, integrationsschädliche Projekte zu blockieren und das schleichende Zurückschrauben des Integrationsprozesses im Wege der Rechtsetzung zu verhindern. Von zentraler Bedeutung ist dagegen, dass die Kommission die Rolle des 'Politikunternehmers' übernimmt,<sup>75</sup> der Kooperationsmöglichkeiten ausfindig macht und die Wahl zwischen mehreren Kooperationslösungen im eigenen Interesse zu beeinflussen vermag. Dazu hat die Kommission im Laufe der Zeit einen umfassenden Apparat aufgebaut, mit dessen Hilfe sie ihre Umwelt auf entscheidungsrelevante Aspekte hin beobachtet. Durch die Anhörung staatlicher Vertreter versucht sie die projektspezifischen Präferenzen der Mitgliedstaaten zu ermitteln. Durch die organisierte Anhörung ausgewählter nicht-staatlicher Akteure (z. B. aus Industrie und Wissenschaft) versucht sie darüber hinaus, andere projektrelevante Informationen zu erheben. Die Präsenz der zahlreichen Verbandsvertretungen (Lobbygruppen) bildet insofern einen wesentlichen Teil des institutionellen Beobachtungsapparates.<sup>76</sup> Insgesamt übernimmt die Kommission damit einen erheblichen Teil der Funktionen, die die beteiligten Staaten im Rahmen undifferenzierter Verhandlungen selbst erfüllen müssen.

Die Kommissionstätigkeit beeinflusst die nachfolgende Ratsphase, die nun von allen Funktionen entlastet ist, die die Kommission bereits erfolgreich erfüllt hat. Dies gilt zunächst einmal für die Sammlung und Bewertung entscheidungsrelevanter Informationen. In dem Maße, in dem ein Rechtsetzungsvorschlag auf die Präferenzkonstellation der Mitgliedstaaten abgestimmt ist, erübrigt sich darüber hinaus auch die Suche nach Kooperationslösungen durch Bargaining. Seiner Funktion nach wird der Ministerrat damit zu einem Aufsichtsgremium, das die Kommissionstätigkeit überwacht und – sofern notwendig – korrigiert, indem es durch Bargaining eine akzeptablere Kooperationslösung identifiziert. Solche Korrekturen werden umso wahrscheinlicher erfolgen, je schwerer die Folgen eines Vorschlages für einzelne Mitgliedstaaten wiegen<sup>77</sup>. Umgekehrt werden die Staaten ein Projekt umso wahrscheinlicher passieren lassen, je weniger folgenreich es ist, weil es dann auch im ungünstigen Fall nur geringe Kosten verursacht. Es ist für die Kommission deshalb sinnvoll, dem Rat einen Strom möglichst begrenzter Projekte zuzuleiten, die eine Verteilungswirkung entfalten, die für sich genommen gerade noch akzeptabel ist. Hier liegt der Grund für die auffällig kleinteilige Portionierung des Binnenmarktprogramms.<sup>78</sup> Trotz seiner erweiterten Beteiligung erfüllt das Europäische Parlament in diesem Prozess nur eine untergeordnete Rolle.<sup>79</sup> Seiner Funktion

---

75 Eschenburg 1975

76 Kohler-Koch 1992, Eichener/Voelzkow 1994

77 Fearon 1998

78 Gehring 2000

79 Wallace 1996: 63

nach bildet es eine weitere Kontrollschleife, die dann relevant wird, wenn das Tandem von Kommission und Rat nicht entsprechend funktioniert.

Die Veränderungen, die die EU-spezifische Form der Umsetzung des Binnenmarktprogramms auf der nachgeordneten Ebene nach sich zieht, beruhen also weitgehend auf der Entlastung des zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesses durch die Vorbereitungstätigkeit der Kommission. Das Interessenkalkül der Mitgliedstaaten ändert sich dadurch nicht wesentlich. Der Ministerrat bleibt das Forum der Vertretung mitgliedstaatlicher Partikularinteressen im Bargaining-Modus und bildet trotz Beschlussfassung durch qualifizierte Mehrheit weiterhin das zentrale Nadelöhr des Entscheidungsprozesses.

#### 4.3. *Der 'neue Ansatz' als weiterer Differenzierungsschritt*

Die durch dieses Nadelöhr hervorgerufenen Schwierigkeiten gewinnen in solchen Fällen besondere Bedeutung, in denen die harmonisierende europäische Rechtsetzung zwischen diskreten Kooperationslösungen, idealtypisch zwischen zwei Optionen mit unterschiedlicher Verteilungswirkung, wählen muss. Dies ist im Bereich der Binnenmarktregulierung häufig der Fall. Die Binnenmarktpolitik ist deshalb nicht auf die Umsetzung der vorgesehenen ca. 300 Einzelprojekte beschränkt. Das Binnenmarktprogramm sieht im Rahmen des sog. 'Neuen Ansatzes'<sup>80</sup> zusätzlich vor, einen Teil der Entscheidungslast auf eine dritte Entscheidungsebene zu verlagern und treibt die Differenzierung des Entscheidungsprozesses damit weiter voran.

Dem neuen Ansatz entsprechend werden im Wege des regulären Rechtsetzungsverfahrens nur noch Verfahren für die weitere Entscheidungstätigkeit sowie die Mindestvorgaben festgelegt, die für die Gewährleistung der Sicherheit erforderlich sind. Alle anderen Produktspezifikationen werden auf die nachgeordnete Entscheidungsebene verlagert.<sup>81</sup> Damit ist zunächst einmal eine erhebliche Entlastung des regulären Entscheidungsprozesses verbunden. Während der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zur „Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über vor dem Fahrersitz montierte Umsturzvorrichtungen mit zwei Pfosten für Schmalspurzugmaschinen mit Luftbereifung“<sup>82</sup> noch über 70 Druckseiten im Amtsblatt der EG einnahm, werden nunmehr Produkthanforderungen für so große Bereiche wie 'Maschinen', 'Spielzeug' oder 'Bauprodukte' auf jeweils wenigen Seiten spezifiziert. Es ist eine direkte Folge des angestrebten Entlastungseffekts, dass die Bestimmungen dieser Richtlinien nicht mehr auf einzelne Produkte beschränkt sind, sondern sich auf umfassende Produktgruppen erstrecken. Dies erschwert es den im Rat verhandelnden Mitgliedstaaten, die Spezifikation der Sicherheitsvorschriften ihren jeweiligen Partikularinteressen anzu-

---

80 Pelkmans 1987, Joerges u. a. 1988: 341-365

81 KOM 85/310: 19

82 ABl. 1985 C 222: 1-77

passen. Zum einen werden sie die Folgen der allgemeinen Produkthanforderungen für die heimischen Produzenten zum Zeitpunkt der Verhandlungen nur unzureichend erfassen können, und zum anderen wird sich daraus aufgrund der Vielzahl der betroffenen Produkte keine klare Verhandlungsstrategie ergeben. Die Staaten verhandeln deshalb (jedenfalls tendenziell) wieder unter einem Rawls'schen 'Schleier des Nichtwissens' und werden deshalb nach Vorgaben suchen, die *unabhängig von den* (nur unzureichend bekannten bzw. nicht eindeutigen) *Partikularinteressen* zu akzeptablen Ergebnissen führen.<sup>83</sup> Die Festlegung fallübergreifender Anforderungen motiviert die Mitgliedstaaten mithin auf der übergeordneten Ebene zu einer diskursiven Form der Interaktion.<sup>84</sup>

Auf der nachgeordneten Entscheidungsebene operieren die beteiligten Akteure nun im Rahmen der inhaltlichen Vorgaben, die für sie nicht veränderbar sind. Damit reduziert sich der Spielraum für beliebige Entscheidungen, die an den Interessen der auf dieser Ebene operierenden Akteure ausgerichtet sind. Statt dessen existiert ein ihnen von außen vorgegebener Maßstab zur Bewertung der Qualität der getroffenen Entscheidungen. Sofern gewährleistet ist, dass die gefallenen Entscheidungen tatsächlich an diesem Maßstab gemessen werden, beschränkt sich die Umsetzungstätigkeit zu wesentlichen Teilen auf einen Diskurs über die geeignete Anwendung der inhaltlichen Vorgaben im Lichte bestehender Alternativen. Nur wo diese Vorgaben die Wahl zwischen mehreren Optionen lassen, können präferenzorientierte Entscheidungen fallen. Im Anschluss an das Binnenmarktprogramm ist im Rahmen der EU eine Reihe unterschiedlicher Verfahren entstanden, nach denen derartige Entscheidungen fallen.

- Im Rahmen eines ausgeklügelten Verfahrens werden Harmonisierungsaufträge an privat organisierte europäische Normungsinstitute vergeben.<sup>85</sup> Europäische Normen werden nach Anhörung der Mitgliedstaaten von der Kommission in Kraft gesetzt und verpflichten die Mitgliedstaaten, 'widerlegbar zu vermuten', dass mit ihnen kompatible Produkte auch den rechtsverbindlichen Anforderungen der jeweils relevanten Richtlinie entsprechen. Die Mitgliedstaaten bleiben jedoch für die Produktsicherheit verantwortlich und können gefährlichen Produkten die Marktfähigkeit versagen.<sup>86</sup> Im Rahmen eines nachgeschalteten 'Schutzklauselverfahrens' müssen sie einen solchen Schritt jedoch gegenüber der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten begründen. Die Kommission entscheidet sodann verbindlich über die Rechtmäßigkeit der mitgliedstaatlichen Maßnahme und widerruft ggf. die entsprechende Norm. Gegen die Kommissionsentscheidung kann vor dem Europäischen Gerichtshof Klage erhoben werden. Dieses Verfahren zwingt alle beteiligten Akteure, ihr jeweiliges Verhalten an den fallübergreifend vorgegebenen Produkthanforderungen auszurichten.

---

83 Brennan/Buchanan 1985: 28-31, Tsebelis 1990: 115-118

84 Vanberg/Buchanan 1989: 59

85 Anselmann 1991, Voelzkow 1996

86 Joerges/Falke 1991

- Im Rahmen der Binnenmarktregulierung wird zur Umsetzung fallübergreifender Vorgaben auch der Koordinationsmechanismus der sog. 'Komitologie'-Ausschüsse genutzt, in denen Vertreter der Mitgliedstaaten unter Vorsitz der Kommission nach unterschiedlichen Verfahren<sup>87</sup> Entscheidungen über sog. Kommissionsrichtlinien und -verordnungen treffen.<sup>88</sup> So wurden im regulären Rechtsetzungsverfahren verstärkt Richtlinien für die Regulierung von Lebensmitteln verabschiedet, die Teilentscheidungen an den 'Ständigen Lebensmittel-ausschuß' auslagern<sup>89</sup> und dafür Entscheidungskriterien setzen. Die Richtlinie über 'Zusatzstoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen'<sup>90</sup> schreibt etwa vor, dass Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Volksgesundheit haben können, erst nach Anhörung des 'wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses' getroffen werden dürfen. Der Europäische Gerichtshof verlangt darüber hinaus, dass in solchen Fällen nicht ohne Grund von der wissenschaftlichen Stellungnahme abgewichen werden darf.<sup>91</sup> Auch hier sind Mitgliedstaaten und Kommission also eng an die inhaltlichen Vorgaben gebunden.

Im Rahmen eines mehrstufigen Verfahrens zur Zulassung europäischer Arzneimittel übernimmt die 1993 gegründete Europäische Arzneimittelagentur eine zentrale Rolle. Eine im Wege des regulären Rechtsetzungsverfahrens entstandene Verordnung<sup>92</sup> bestimmt dazu, dass „Entscheidungen über die Genehmigung solcher Arzneimittel auf den objektiven wissenschaftlichen Kriterien der Qualität, der Sicherheit und der Wirksamkeit des betreffenden Arzneimittels unter Ausschluss wirtschaftlicher und sonstiger Überlegungen basieren“ soll. Die Arzneimittelagentur befindet in einem Prozess, in den mehrere Reflexionsschleifen eingebaut sind, über die *Zulassungsfähigkeit* eines Produktes.<sup>93</sup> Die Entscheidung selbst wird zwar im Rahmen eines Komitologie-Ausschusses von Kommission und Mitgliedstaaten getroffen. Das Abweichen von der Empfehlung der Agentur ist jedoch nur unter besonderen Bedingungen mit Begründung möglich. Gegen derartige Entscheidungen kann (z. B. von dem beantragenden Unternehmen oder einem der Mitgliedstaaten) wiederum vor dem Europäischen Gerichtshof Klage erhoben werden.

All diese Verfahren sind erkennbar darauf zugeschnitten, nachgeordnete Entscheidungen möglichst eng an die fallübergreifenden Vorgaben zu binden. Sie beseitigen den verfügbaren Spielraum für beliebige Entscheidungen auf diese Weise weitgehend und unterlaufen damit sowohl die Vertretung von Partikularinteressen als auch die Interaktion im Bargaining-Modus. Es ist deshalb kein Zufall, dass in diesem Bereich ein Über-

---

87 Meng 1988, Vos 1999

88 Pollack 1997

89 Bückler u. a. 1996, Henkin 1996: 5-8

90 ABl. 1989 L 40: 27-33

91 Joerges/Neyer 1997a: 286

92 ABl. 1993 L 214: 1-21

93 Gardener 1996, Henkin 1996

gang vom 'intergouvernementalen Bargaining zum deliberativen Problemlösen'<sup>94</sup> beobachtet wird. Insgesamt ist festzustellen, dass diese Form der Differenzierung des Entscheidungsprozesses jedenfalls ihrer Tendenz nach dazu führt, dass die betreffenden Entscheidungen *auf beiden Ebenen* unabhängig von ihren Verteilungswirkungen fallen.

#### 4.4. Die Implementationsüberwachung

Damit diese Form der differenzierten Entscheidungsfindung, die auf die Verteilungswirkungen der getroffenen Entscheidungen keine Rücksicht nimmt, zur Erzeugung wirksamer Steuerungssignale führt, müssen zwei wesentliche Voraussetzungen erfüllt sein. Zum einen muss gewährleistet sein, dass die Mitgliedstaaten sowie die anderen beteiligten Akteure sich an die verfahrensbezogenen und inhaltlichen Vorgaben halten. Zum anderen muss sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten als die zentralen Adressaten der so erzeugten Steuerungssignale ihr Verhalten entsprechend verändern, insbesondere die europarechtlichen Vorgaben in das nationale Recht überführen und dort auch durchsetzen. Die erfolgreiche Regulierung des europäischen Binnenmarktes mittels differenzierter Entscheidungsverfahren ist deshalb ohne wirksame institutionelle Implementationskontrolle nicht denkbar. Damit kommt dem imposanten Implementationsüberwachungsapparat, der sich im Rahmen der Europäischen Union entwickelt hat, eine zentrale Bedeutung zu.

Die Letztkontrolle der Einhaltung der verbindlichen verfahrensbezogenen und inhaltlichen Vorgaben obliegt dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). Die Institution verfügt damit über einen Entscheidungsprozess, der im Konfliktfall eine kollektiv verbindliche Interpretation der Vorgaben vornimmt.<sup>95</sup> Da der EuGH die Einhaltung der Vorgaben jedoch nicht selbst beobachtet, bedarf er der Anregung von außen, um tätig werden zu können. Für die Erfüllung der Kontrollfunktion ist es deshalb von erheblicher Bedeutung, dass viele Akteure über das notwendige Klagerecht verfügen. So haben die Mitgliedstaaten und die Kommission ein Klagerecht gegen alle getroffenen Entscheidungen. Darüber hinaus kann das Parlament klagen, soweit seine Rechte, etwa im Zuge des regulären Rechtsetzungsverfahrens, verletzt sind. Auch private Akteure, die (z. B. als Erzeuger eines Arzneimittels oder Nahrungsmittelzusatzstoffes) von einer Entscheidung direkt betroffen sind, können klagen. Ein Verfahren wird in Gang gesetzt, sobald nur einer dieser Akteure ein Interesse daran hat und die entsprechende Initiative einleitet. Die unmittelbare Folge dieses Überwachungsmechanismus ist eine enge Bindung der jeweils entscheidenden Akteure an die Vorgaben, denen sie unterworfen sind.

Auch die Anpassung des mitgliedstaatlichen Verhaltens an die erzeugten Steuerungssignale wird institutionell überwacht. Zum einen verfügt die Kommission über ein gene-

---

94 Joerges/Neyer 1997b

95 Shapiro 1992

relles Überwachungsrecht. Sie prüft systematisch, ob die Mitgliedstaaten europäisches Recht in die nationalen Rechtsordnungen überführt haben.<sup>96</sup> Darüber hinaus versucht sie, ihre Beobachtungskapazitäten in die Mitgliedstaaten hinein zu entwickeln. Dazu hat sie ein halb-formalisiertes Beschwerdeverfahren für interessierte Bürger (etwa Mitglieder von Nichtregierungsorganisationen oder nationale Beamte) eingerichtet.<sup>97</sup> Die systematischen 'Polizeiattrouillen' der Kommission werden damit durch die Möglichkeit des 'Feueralarm'-Gebens<sup>98</sup> zu einer weitreichenden Überwachung des Implementationsverhaltens verbunden. Stellt die Kommission den Pflichtverstoß eines Mitgliedstaates fest, so kann sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten<sup>99</sup>, das über mehrere Stufen zur Klageerhebung beim EuGH führt. Diese Form der Implementationsüberwachung ist jedoch aufgrund der begrenzten Beobachtungskapazität der Kommission nicht nur selektiv, die Kommission verfügt bei der Einleitung solcher Verfahren auch über einen weiten Ermessensspielraum.

Eine zentrale Rolle im Rahmen der Implementationskontrolle nimmt deshalb das Vorabentscheidungsverfahren ein, das ursprünglich gar nicht für diese Funktion eingerichtet worden war.<sup>100</sup> Danach können alle, also auch untere nationale Gerichte dem EuGH Fragen des europäischen Rechts vorlegen.<sup>101</sup> In seiner Wirkung kommt dies einer indirekten Klagemöglichkeit interessierter Bürger gegen die Gesetzgebung eines Mitgliedstaates gleich. Auf diese Weise sind zahlreiche nationale Gesetze für ungültig erklärt worden, weil sie im Konflikt mit dem europäischen Recht standen.<sup>102</sup> Da im Bereich der Binnenmarktregulierung *immer* private Akteure, etwa die Produzenten oder Importeure diskriminierter Güter oder Dienstleistungen, unmittelbar betroffen sind, erweitert das Vorabentscheidungsverfahren die Beobachtungskapazität der Institution deutlich in den nationalen Bereich hinein und stellt die beteiligten privaten Akteure gewissermaßen in ihren Überwachungsdienst. Darüber hinaus hat der EuGH im Wege der Rechtsfortbildung bestimmt, dass europäisches Vertragsrecht sowie Richtlinien und Entscheidungen unter gewissen Voraussetzungen unmittelbar anwendbar sind, wenn der betreffende Mitgliedstaat es versäumt hat, sie rechtzeitig umzusetzen.<sup>103</sup> Inzwischen sind die Mitgliedstaaten sogar dazu verpflichtet, Schäden zu ersetzen, die privaten Akteuren durch die nicht fristgemäße oder unvollständige Umsetzung entstehen.<sup>104</sup> Damit ist eine in den Verträgen nicht vorgesehene, aber für den Bereich der Binnenmarktregulierung hoch wirksame Möglichkeit der *Sanktionierung* mitgliedstaatlichen Fehlverhal-

---

96 Krämer 1992: 218-219

97 Krämer 1992: 234-235

98 Vgl. McCubbins/Schwartz 1987

99 Mendrinou 1996

100 Rasmussen 1986

101 Sweet Stone/Brunnett 1998

102 Wolf-Niedermaier 1997

103 Grabitz 1993

104 Schockweiler 1993

tens entstanden, die keine politische Entscheidung etwa des Rates oder der Kommission voraussetzt.

Insgesamt führt dieser umfassende institutionelle Apparat zur Implementationsüberwachung dazu, dass im Bereich der Binnenmarktregulierung nicht nur Verfahren und inhaltliche Vorgaben eingehalten werden, sondern auch die Möglichkeiten des 'selektiven Exits'<sup>105</sup> weitestgehend verschlossen bleiben. Die Mitgliedstaaten können unliebsame Steuerungssignale deshalb nicht ohne Schwierigkeiten ignorieren.

## 5. Fazit

Die Europäische Union wird, wie andere internationale Steuerungsinstitutionen auch, insgesamt durch die jeweiligen Mitgliedstaaten getragen. Ohne deren zumindest stillschweigende Zustimmung wird Steuerung auch in diesem Rahmen kaum gelingen. In einer Steuerungsinstitution, deren Entscheidungsprozesse differenziert sind, heißt das jedoch nicht mehr notwendig, dass jede einzelne Entscheidung auf den Konsens aller Mitgliedstaaten gestützt sein muss. Die Staaten selbst können ein Interesse daran gewinnen, die Restriktionen einfacher Verhandlungssysteme zu überwinden und brauchbarere Koordinationsmechanismen zu errichten. Sie werden sich dann auch solchen Entscheidungen unterwerfen, die ohne ihre Beteiligung oder gar gegen ihren Widerstand getroffen worden sind, solange sie das institutionell gestützte Steuerungsbemühen insgesamt für vorteilhaft halten. Die Voraussetzung dafür ist, dass Einzelentscheidungen so eng miteinander verknüpft werden, dass ein 'selektives Exit' unmöglich wird.

Die Steuerung in der 'supranationalen' Europäischen Union fällt durch den hohen Differenzierungsgrad ihres Entscheidungsapparates auf. Für die Binnenmarktpolitik hat sich gezeigt, dass Entscheidungen kaum mehr auf der zwischenstaatlichen Verhandlungsebene europäischer Regierungskonferenzen fallen. Nahezu die gesamte Entscheidungsmaterie wird auf nachgeordnete Entscheidungsebenen verlagert. Dies betrifft zunächst den bekannten 'regulären Rechtsetzungsprozess', an dem im wesentlichen Kommission, Rat und Parlament beteiligt sind. Auf dieser Ebene lassen sich zwar Folgen ausmachen, die insbesondere auf die Beobachtungsrolle der Kommission und die Kleinteiligkeit der jeweils behandelten Entscheidungsmaterie zurückführbar sind. Allerdings führt dies nicht zur Überwindung der Verhandlungslogik, weil der Rat seine zentrale Rolle im Entscheidungsprozess behält und die Staaten kaum daran gehindert sind, ihre Partikularinteressen zu vertreten. Die Binnenmarktpolitik erfolgt jedoch zu wesentlichen Teilen im Rahmen unterschiedlicher Sonderverfahren. Diese Form der Koordination breitet sich innerhalb des komplexen Entscheidungsapparates der EU rasch aus und kann – empirisch betrachtet – als das eigentliche Kennzeichen der „supranationalen“ Steuerung angesehen werden.

---

105 Weiler 1991

Wenn die Setzung fallübergreifender Entscheidungskriterien von der einzelfallspezifischen Anwendung dieser Kriterien institutionell getrennt wird, lässt die Verhandlungslogik sich durchbrechen. Durch ein solches Arrangement verlieren die Akteure *auf beiden Ebenen* die Möglichkeit, ihre Partikularinteressen gezielt zu vertreten, und entwickeln selbst ein Interesse an Verfahren, die zu allgemein akzeptablen Ergebnissen führen. Damit einher geht der Übergang zu einer stärker diskursiven Interaktion. Dann kann auch selektiv und kontrolliert auf die Kompetenzen nicht-staatlicher Akteure zurückgegriffen werden, die über relevante Informationen verfügen. Wo diese Art der Erzeugung von Steuerungssignalen dominiert, wird die für Verhandlungslösungen typische, auf die Verfügbarkeit von Bargaining-Macht gestützte Verteilungswirkung unterlaufen. Damit wird es in komplexeren Steuerungsorganisationen möglich, im Vergleich zu einfachen Verhandlungen 'bessere', also etwa stärker am Gemeinwohl orientierte Entscheidungen zu treffen.

## Literatur

- Allan, D. 1996: Competition Policy, in: Wallace, H./Wallace, W. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, Oxford, 157-183.
- Anselmann, N. 1991: Die Bezugnahme auf harmonisierte technische Regeln im Rahmen der Rechtsangleichung, in: P.-C. Müller-Graff (Hrsg.): Technische Regeln im Binnenmarkt, Baden-Baden, 101-114.
- Axelrod, R. 1984: The Evolution of Cooperation, New York.
- Benz, A. 1994: Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden.
- Brennan, G./Buchanan, J. 1985: The Reason of Rules. Constitutional Political Economy, Cambridge.
- Bücker, A./Joerges, C./Neyer, J./Schlacke, S. 1996: Social Regulation through European Committees: An Interdisciplinary Agenda and Two Fields of Research, in: Pedler, R. H./Schaefer, G. F. (Hrsg.): Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process, Maastricht, 39-58.
- Bull, H. 1977: The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics, London.
- Caporaso, J. A./Keeler, J. T. S. 1995: The European Community and Regional Integration Theory, in: C. Rhodes/S. Mazey (Hrsg.): The State of the European Union, Vol. 3, Boulder CO, 29-62.
- Coleman, J. S. 1990: Foundations of Social Theory, Cambridge MA.
- Dose, N. 1993: Verhandlungen mit der öffentlichen Verwaltung. Herausforderung des Rechtsstaates, Möglichkeit zur Effizienzsteigerung oder ein ganz normale Erscheinung?; Politische Steuerung moderner Industrie-Gesellschaften; Diskussionspapiere der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität der Bundeswehr München, München.
- Eichener, V./Voelzkow, H. 1994: Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung: Ko-Evolution von politisch-administrativem System und Verbändelandschaft, in: dies. (Hrsg.): Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung, Marburg, 9-25.
- Elster, J. 1979: Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality, Cambridge.
- Elster, J. 1989: The Cement of Society. A Study of Social Order, Cambridge.

- Eschenburg, R.* 1975: Politische Unternehmer und öffentliche Güter. Möglichkeiten und Grenzen der gemeinsamen Bereitstellung öffentlicher Güter in großen Gruppen, in: Arndt, E./Michalski, W./Molotor, B. (Hrsg.): *Wirtschaft und Gesellschaft. Ordnung ohne Dogma*, Tübingen, 257-302.
- Fearon, J. D.* 1998: Bargaining, Enforcement, and International Cooperation, in: *International Organization* 52:2, 269-305.
- Forster, A./Wallace, W.* 1996: *Common Foreign and Security Policy*, in: Wallace, H./Wallace, W. (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 411-435.
- Gardener, J. S.* 1996: The European Agency for the Evaluation of Medicines and European Regulation of Pharmaceuticals, in: *European Law Journal* 2:1, 48-82.
- Gehring, T.* 1990: International Environmental Regimes. Dynamic Sectoral Legal Systems, in: *Yearbook of International Environmental Law* 1, 35-56.
- Gehring, T.* 1995: Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und internationale Regime, in: *Politische Vierteljahresschrift* 36, 197-219.
- Gehring, T.* 1996: Arguing and Bargaining in internationalen Verhandlungen. Überlegungen am Beispiel des Ozonschutzregimes, in: von Prittwitz, V. (Hrsg.): *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interesse und Macht in der Umweltpolitik*, Opladen, 207-238.
- Gehring, T.* 1998: Die Theorie spezifischer internationaler Institutionen und die Europäische Union – Ein Beitrag zur Verbindung von Rationalismus und Konstruktivismus, Habilitationsschrift, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Freie Universität Berlin.
- Gehring, T.* 2000: Die Bedeutung spezialisierter Entscheidungsprozesse für die Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union, in: Grande, E./Jachtenfuchs, M. (Hrsg.): *Wie problemlösungsfähig ist die Europäische Union? Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden, 77-112.
- Görlitz, A.* 1995: *Politische Steuerung*, Opladen.
- Grabitz, E.* 1993: Die Wirkungsweise von Richtlinien, in: Everling, U./Narjes, K.-H./Sedermund, J. (Hrsg.): *Europarecht, Kartellrecht, Wirtschaftsrecht. Festschrift für Arved Deringer*, Baden-Baden, 59-71.
- Haas, E. B.* 1958: *The Uniting of Europe*, Stanford CA.
- Habermas, J.* 1973: Wahrheitstheorien, in: H. Fahrenbach (Hrsg.): *Wirklichkeit und Reflexion*, Festschrift für Walter Schulz, Pfullingen, 211-265.
- Hasenclever, A./P. Mayer/V. Rittberger* 1996: Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes, in: *Mershon International Studies Review* 40:2, 177-228.
- Henkin, R.* 1996: Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making. The Cases of Food and Pharmaceuticals; EUI Working Paper RSC No. 96/7, Florenz.
- Hirschman, A. O.* 1970: Exit, Voice, and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge MA.
- Hoekman, B. M./Kostecki, M. M.* 1995: *The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO*, Oxford.
- Joerges, C./Falke, J.* 1991: Die Normung von Konsumgütern in der Europäischen Gemeinschaft und der Richtlinien-Entwurf über die allgemeine Produktsicherheit, in: Müller-Graff, P.-C. (Hrsg.): *Technische Regeln im Binnenmarkt*, Baden-Baden, 159-202.
- Joerges, C./Neyer, J.* 1997a: From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology, in: *European Law Journal* 3:3, 273-299.
- Joerges, C./Neyer, J.* 1997b: Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuff Sector, in: *Journal of European Public Policy* 4:4, 609-625.
- Joerges, C./Falke, J./Micklitz, H.-W./Brüggemeier, G.* 1988: *Die Sicherheit von Konsumgütern und die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden.
- Keohane, R. O.* 1984: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton.

- Kohler-Koch, B.* 1992: Interessen und Integration: Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozess, in: Kreile, M. (Hrsg.): *Die Integration Europas*, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23*, Opladen, 81-119.
- Krämer, L.* 1992: *Focus on European Environmental Law*, London.
- Kratochwil, F.* 1989: *Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge MA.
- Kreps, D. M./Milgrom, P./Roberts, J./Wilson, R.* 1982: Rational Cooperation in the Finitely Repeated Prisoners' Dilemma, in: *Journal of Economic Theory* 27:2, 245-252.
- Küppers, G./Krohn, W.* 1992: Zur Emergenz systemspezifischer Leistungen, in: Krohn, W./Küppers, G. (Hrsg.): *Emergenz: Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung*, Frankfurt/M. 161-188.
- Küsters, H. J.* 1992: *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden.
- Lax, D. A./Sebenius, J. K.* 1986: *The Manager as Negotiator. Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, New York NY.
- Lindberg, L. N./Scheingold, S. A.* 1970: *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs.
- Luhmann, N.* 1984: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*, Frankfurt/M. 2. Auflage 1988.
- Luhmann, N.* 1988: *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Frankfurt/M. 2. Auflage 1996.
- Luhmann, N.* 1993: *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt/M.
- Luhmann, N.* 1997: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt/M. 2 Bände.
- Martin, L. L.* 1993: The Rational State Choice of Multilateralism, in: Ruggie, J. G. (Hrsg.): *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York NY, 91-121.
- Mayntz, R.* 1988: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung, in: Mayntz, R./Rosewitz, B./Schimank, U./Stichweh, R.: *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*, Frankfurt/M. 11-44.
- McCubbins, M. D./Schwartz, T.* 1987: Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, in: *American Journal of Political Science* 28:1, 165-179.
- Mendrinou, M.* 1996: Non-Compliance and the European Commission's Role in Integration, in: *Journal of European Public Policy* 3:1, 1-22.
- Meng, W.* 1988 Die Neuregelung der EG-Verwaltungsausschüsse. Streit um die 'Comitology', in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 48:2, 208-228.
- Milner, H.* 1991: The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: a Critique, in: *Review of International Studies* 17:1, 67-85.
- Mitchell, R. B.* 1994: Regime Design Matters: International Oil Pollution and Treaty Compliance, in: *International Organization* 48:3, 425-458.
- Moravcsik, A.* 1991: Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, in: *International Organization* 45:1, S. 19-46.
- Moravcsik, A.* 1998: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca NY.
- Münch, R.* 1994: Politik und Nichtpolitik. Politische Steuerung als schöpferischer Prozess, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 46, 381-405.
- Olson, M.* 1965: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge CA.
- Pelkmans, J.* 1987: The New Approach to Technical Harmonization and Standardization, in: *Journal of Common Market Studies* 25:3, 249-269.
- Pollack, M. A.* 1997: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: *International Organization* 51:1, 99-134.
- Pierson, P.* 1996: The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis, in: *Comparative Political Studies* 29:2, 123-163.
- Rasmussen, H.* 1986: On Law and Policy in the European Court of Justice. A Comparative Study in Judicial Policy-Making, Dordrecht.

- Raustiala, K.* 1997: States, NGOs, and International Environmental Institutions, in: *International Studies Quarterly* 41:4, 719-740.
- Rawls, J.* 1971: *A Theory of Justice*, Cambridge MA, 7. Auflage 1976.
- Risse-Kappen, T.* 1996: Explaining the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 34:1, 53-80.
- Risse, T.* 2000: 'Let's Argue!': Communicative Action in World Politics, in: *International Organization* 54, 1-39.
- Sbragia, A. M.* 1992: Thinking about the European Future: The Uses of Comparison, in: dies. (Hrsg.): *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, Washington DC, 257-291.
- Scharpf, F. W.* 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323-356.
- Scharpf, F. W.* 1991a: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: *Politische Vierteljahresschrift* 32:2, 621-634.
- Scharpf, F. W.* 1991b: Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity, in: *Journal of Theoretical Politics* 3:3, 277-304.
- Scharpf, F. W.* 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, A./Scharpf, F. W./Zintl, R. (Hrsg.): *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Koordinationssystemen*, Frankfurt/M, 51-92.
- Scharpf, F. W.* 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen, 109-140.
- Scharpf, F. W.* 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder Coll.
- Schockweiler, F.* 1993: Die Haftung der EG-Mitgliedstaaten gegenüber dem Einzelnen bei Verletzung des Gemeinschaftsrechts, in: *Europarecht* 28:2, 107-133.
- Sebenius, J. K.* 1983: Negotiation Arithmetics: Adding and Subtracting Issues and Parties, in: *International Organization* 37:2, 281-316.
- Sebenius, J. K.* 1991: Designing Negotiations Toward a New Regime: The Case of Global Warming, in: *International Security* 15:4, 110-148.
- Shapiro, M.* 1992: The European Court of Justice, in: Sbragia, A. M. (Hrsg.): *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, Washington DC, 123-156.
- Shepsle Kenneth A.* 1991: Discretion, Institutions, and the Problem of Government Commitment, in: Bourdieu, P./Coleman, J. S. (Hrsg.): *Social Theory for a Changing Society*, Boulder, 245-263.
- Snidal, D.* 1985: Coordination versus Prisoners' Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes, in: *American Political Science Review* 79:4, 923-942.
- Sweet Stone, A./T. L. Brunnett* 1998: Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community, in: *American Political Science Review* 92:1, 63-81.
- Thelen, K./S. Steinmo* 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: dies./Longstreth, F. (Hrsg.): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Politics*, New York NY, 1-32.
- Tsebelis, G.* 1990: *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley.
- Tsoukalis, L.* 1996: Economic and Monetary Union, in: Wallace, H./Wallace, W. (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 279-299.
- Vanberg, V.* 1982: *Markt und Organisation. Individualistische Sozialtheorie und das Problem korporativen Handelns*, Tübingen.
- Vanberg, V./Buchanan, J. M.* 1989: Interests and Theories in Constitutional Choice, in: *Journal of Theoretical Politics* 1:1, 49-62.
- Vermulst, E./Driesson, B.* 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* 29:2, 131-161.

- Victor, D. G./Raustiala, K./Skolnikoff, E. B.* (Hrsg.) 1998: The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice. Cambridge, MA.
- Voelzkow, H.* 1996: Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung, Frankfurt/M.
- Voigt, R.* (Hrsg.) 1995: Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?, Baden-Baden.
- Vos, E.* 1999: EU Committees: The Evolution of Unforeseen Institutional Actors in European Product Regulation, in: Joerges, C. und Vos, E. (Hrsg.): EU Committees: Social Regulation, Law and Politics, Oxford, 19-47.
- Wallace, W.* 1983: Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System, in: Wallace, H./Wallace, W./Webb, C. (Hrsg.): Policy-Making in the European Community, Chichester, 403-436.
- Wallace, H.* 1996: The Institutions of the EU: Experience and Experiments, in: dies./W. Wallace (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, Oxford, 37-68.
- Weiler, J. H. H.* 1991: The Transformation of Europe, in: Yale Law Journal 100:8, 2403-2483.
- Wessels, W.* 1991: The EC Council: The Community's Decisionmaking Center, in: Keohane, R. O./Hoffmann, S. (Hrsg.): The European Community. Decisionmaking and Institutional Change, Boulder, 133-154.
- Williamson, O. E.* 1990: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen.
- Willke, H.* 1996a: Systemtheorie I: Grundlagen. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme, Stuttgart, 5. Auflage
- Willke, H.* 1996b: Systemtheorie II: Interventionstheorie. Grundzüge einer Theorie der Intervention in komplexe Systeme, Stuttgart, 2. Auflage
- Wolf-Nidermaier, A.* 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, R.* 1984: Die Internationalisierung staatsfreier Räume. Die Entwicklung einer internationalen Verwaltung für Antarktis, Weltraum, Hohe See und Meeresboden, Berlin.
- Zürn, M.* 1992: Interessen und Institutionen in der internationalen Politik. Grundlegung und Anwendungen des situationsstrukturellen Ansatzes, Opladen.
- Zürn, M.* 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt/M.