

**Die Koordination von Interessenvielfalt
im europäischen Entscheidungsprozeß und
deren Ergebnis: Regulative Politik
als "Patchwork"**

Adrienne Héritier

95/4

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Lothringer Str. 78
D-50677 Köln
Federal Republic of Germany

MPIFG Discussion Paper 95/4
ISSN 0944-2073
Juli 1995

(RFC822):	mpi@mpi-fg-koeln.mpg.d400.de	Telephone	0221 / 33605-0
(X400):	S=mpi;O=mpi-fg-koeln;P=mpg;A=d400;C=de	Fax	0221 / 33605-55
(PSI):	PSI%4505011006::MPI		

Abstract

European regulatory policy-making unfolds in the context of diverse regulatory interests and traditions of member states. These diverse policy traditions clash in the European arena and have to be brought into balance. In the course of this process typical informal coordinative patterns emerge which - embedded in European institutions - are typical for regulatory policy making in Europe: a "first-mover strategy", "problem orientation" and "negative coordination, bargaining plus compensation". The result of the dynamics of these coordination patterns in regulatory policy making is a policy patchwork. The coordinative patterns of diversity, their typical paths and policy consequences will be illustrated by discussion European legislation in the field of clean air policy.

* * * * *

Die europäische regulative Politik erwächst aus einem bunten Feld nationaler regulativer Traditionen und Interessen. Diese stoßen im europäischen Entscheidungsprozeß aufeinander und werden zum Ausgleich gebracht. Die informellen Muster, die - im Rahmen der europäischen institutionellen Strukturen - diesen Prozeß prägen, sind "die Strategie des ersten Schrittes", "Problemlösung", "negative Koordination/Verhandlung und Kompensation". Das Resultat dieses Prozesses ist der "Patchwork"-Charakter europäischer regulativer Politik. Am Beispiel zentraler Direktiven aus dem Bereich der europäischen Luftreinhaltepolitik im Bereich industrieller Emissionen werden diese Muster der Koordination europäischer Regulierungs- und Interessenvielfalt, deren Dynamik und Ergebnisse für die europäische regulative Politik diskutiert und illustriert.

Inhalt^{*}

Abstract	2
Einleitung	5
1. Informelle Prozeßmuster der regulativen Politikgestaltung in Europa	7
1.1 "Strategie des ersten Schrittes" und "einseitige Anpassung"	7
1.2 Problemlösung	13
1.3 Negative Koordination, Verhandlung und Kompensation	15
1.4 Koordinationsmuster in der Langzeitperspektive	19
1.5 Folgen des regulativen Wettbewerbs: Policy-Merkmale	20
2. Empirische Beispiele: Die europäische Luftreinhaltepolitik im Bereich industrieller Emissionen	22
2.1 Emissionsgrenzwerte und Stand der Technik: Die Bundesrepublik als Schrittmacher	22
2.2 Betriebliche Selbstregulierung und Zugang zu Informationen: Großbritannien als Schrittmacher	24
2.3 Integrierter Umweltschutz: Der Konflikt zwischen britischem und deutschem Problemlösungsansatz	25
Literatur	28

* Für kritische und konstruktive Hinweise danke ich Roland Czada, Dieter Freiburghaus, Philipp Genschel, Kjell Hausken, Dieter Kerwer, Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, Susanne Schmidt und Michael Teutsch. Die empirischen Daten, auf denen die Analyse beruht, wurden im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojektes 'Veränderungen von Staatlichkeit in Europa' erhoben (vgl. Héritier et al. 1994).

Einleitung

Die europäische regulative Politik erwächst aus einem bunten Feld nationaler Traditionen und Interessen. Diese stoßen im europäischen Entscheidungsprozeß aufeinander, werden zu einem Ausgleich gebracht und haben zur Folge, daß die regulative Politik der Europäischen Gemeinschaft einen "Patchwork"-Charakter aufweist: Unterschiedliche Regulierungstraditionen werden in ein und derselben Direktive miteinander verbunden oder aber: In ein und demselben Politikfeld wird eine Direktive durch den regulativen Ansatz eines Mitgliedstaats, eine weitere hingegen durch die Tradition eines anderen Landes bestimmt, so daß sich insgesamt ein buntes Muster an Regulierungslösungen ergibt. So findet sich in der Luftreinhaltepolitik bei der Bekämpfung industrieller Emissionen in manchen Direktiven ein deutsch geprägter, am Stand der Technik orientierter Ansatz der Emissionskontrolle, in anderen Direktiven wiederum eine britisch inspirierte Immissionsorientierung, die auf unternehmerisches Umweltmanagement, betriebliche Selbstüberwachung bei gleichzeitiger informationsmäßiger Transparenz von Behörden und Betrieben baut. Beide Elemente sind nicht in einem übergreifenden Gestaltungskonzept europäischer Politik miteinander verbunden, sondern stehen additiv nebeneinander. Ursächlich für die Herausbildung eines solchen Flickenteppich-Charakters regulativer Politik sind die institutionelle Unübersichtlichkeit des europäischen Politikprozesses und die Gemengelage von Interessenpositionen, die diesen charakterisieren, sowie die Erfordernis, zu einem Ausgleich zwischen unterschiedlichen Interessen und Regulierungstraditionen zu gelangen.

Welches sind im einzelnen die typischen informellen Prozeßmuster, die - ermöglicht durch die bestehenden institutionellen Strukturen - der Koordination der Vielfalt mitgliedstaatlicher regulativer Ziele, Interessen und Instrumente zugrunde liegen und eine solche Politik hervorbringen? Die Notwendigkeit, die europäische Interessenvielfalt auszubalancieren, stellt sich in allen Phasen europäischer Politikgestaltung, also der Problemdefinition, Agendagestaltung, Entscheidungsvorbereitung und Politikformulierung. In deren Verlauf schälen sich bei der erforderlichen Interessenkoordination typische Interaktionsmuster informeller Art zwischen den beteiligten Akteuren heraus, die sich sowohl auf der horizontalen als auch auf der vertikalen Ebene entfalten. Es handelt sich um die im "regulativen Wettbewerb" angewandte "Strategie des ersten Schrittes", die "Problemlösungsorientierung" sowie die verbundenen Muster der "negativen Koordination, Verhandlung plus Kompensation" (Scharpf/ Mohr 1994: 37).

Zunächst fällt die Dynamik des "regulativen Wettbewerbs" zwischen den hoch regulierenden Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Regulierungstraditionen auf. Diese regulative Konkurrenz läßt in der ersten Phase der Politikgestaltung,

der Problemdefinition und Agenda-Gestaltung, eine koordinative Dynamik entstehen, die als eine *Strategie des ersten Schrittes* und *einseitige Anpassung*¹ beschrieben werden kann. Die "Strategie des ersten Schrittes" wird von einem Mitgliedstaat angewandt, um einen Gestaltungsvorsprung gegenüber den anderen - hoch regulierenden - Mitgliedstaaten zu gewinnen. Dies gelingt jedoch nur, wenn die Kommission mitspielt, die im Rahmen dieses Koordinationsmusters als "Türwächterin" fungiert. Sie entscheidet nämlich, ob sie den Vorschlag des "First Mover" aufgreift und damit die anderen Mitgliedstaaten der Erwartung einer "einseitigen Anpassung" aussetzt, so daß diese zunächst auf die vorgeschlagene regulative Maßnahme reagieren müssen. M.a.W. unter der Regie einer dritten Partei passen sich die Mehrzahl der Akteure an die Initiative eines einzelnen an. Dem Initiator-Land bietet die "Strategie des ersten Schrittes" die Chance, mitzudefinieren, welche die aus europäischer Sicht handlungsbedürftigen Probleme sind, und damit die europäische Entscheidungsagenda zu beeinflussen. Gleichzeitig verbindet sich mit der Umschreibung des Problemverständnisses die Möglichkeit, einen - der eigenen nationalen Praxis entsprechenden - Lösungsansatz für die zur Diskussion stehende Frage gleich "mitzuliefern". Der Vorteil des ersten Schrittes wird dann, immer unter der Voraussetzung, daß die Kommission mitspielt, in die sich anschließende zweite Phase der Entwurfsberatung durch nationale Experten hineingetragen, deren informelle Koordinationsmuster durch eine "*Problemlösungsorientierung*" dominiert werden. Dem Initiatorland kann es unter diesen Umständen gelingen, sein "Framing" (Tversky/ Kahnemann 1981) des Problems in der Entwurfsphase zu verankern, so daß die gemeinsame Problemlösungssuche der Experten zunächst von dieser Problem- und Lösungssicht ausgeht. Damit ergibt sich für das vorschlagende Land ein Vorsprung in der Politikgestaltung. In der sich anschließenden Phase der formalen politischen Beschlußfassung dominieren die verbundenen Muster der "*negativen Koordination, Verhandlung und Kompensation*" (Scharpf/ Mohr 1994: 37). Hier ist der ursprüngliche strategische Vorteil des ersten Schrittes am schwierigsten durchzuhalten, weil Verteilungsfragen im Vordergrund stehen. Die negativen und positiven Betroffenheiten der Mitgliedstaaten werden herausgestellt und prägen die folgenden Verhandlungen. Eine Entscheidung kommt - unter der Voraussetzung der faktischen Einstimmigkeit - durch Verhandlungen nur zustande, wenn der Gesamtnutzen der Maßnahme für die Begünstigten größer erscheint als der Gesamtschaden für die "Geschä-

1 Lindblom spricht von einer "parametrischen Anpassung", wenn "... in a decision situation, a decision maker X adjusts his decision to Y's decisions already made and to Y's expected decisions; but he does not seek, as a recognized condition of making his own decision effective, to induce a response from Y; nor does he allow the choice of his decision to be influenced by any consideration of the consequences of his decision for Y" (Lindblom 1965: 37, zitiert nach Scharpf/ Mohr 1994: 8).

digten" und die Kosten der negativ Betroffenen durch Kompensationsgeschäfte oder Paketlösungen ausgeglichen werden können. Dies bedeutet in der Regel, daß gemessen an dem ursprünglichen Vorschlag des Initiatorlandes erhebliche Abstriche vorgenommen werden müssen.² Die genannten informellen Koordinationsmuster, die Entstehung regulativer Maßnahmen in Europa prägen, werden durch spezifische institutionelle Rahmenbedingungen begünstigt. So ergibt sich die Rolle der Kommission als "Türwächterin" und anschließender "Herrin des Verfahrens" bei der Problemformulierung und Agendagestaltung aus der Tatsache, daß diese das Gesetzesinitiativrecht besitzt und die Möglichkeit hat, Gesetzesvorlagen zurückzuziehen. Oder, um ein anderes Beispiel zu nennen: Die Möglichkeit, im Ministerrat eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung zu fällen, erleichtert Einigungsprozesse im Zuge der Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten.

Im folgenden sollen die informellen Koordinationsmuster, die in den verschiedenen Phasen der europäischen Politikgestaltung in der neuen regulativen Politik³ hervortreten, analysiert und in ihrer institutionellen Einbettung skizziert werden. Im zweiten Teil sollen anhand zentraler Maßnahmen der europäischen Luftreinhaltungspolitik (stationäre Anlagen) diese typischen Muster illustriert werden.

1. Informelle Prozeßmuster der regulativen Politikgestaltung in Europa

1.1 "Strategie des ersten Schrittes" und "einseitige Anpassung"

Im Rahmen der "Strategie des ersten Schrittes" schlägt ein Mitgliedstaat der Kommission vor, eine regulative Maßnahme, die seinen Interessen entspricht und sich im eigenen nationalen Handlungskontext bewährt hat, zum Bestandteil europäischer Politik zu machen.⁴ Damit sucht er die europäische Problempers-

2 Die Koordinationsmuster der Strategie des ersten Schrittes, der Problemlösung sowie der negativen Koordination/Verhandlung und Kompensation entsprechen den drei Interaktionsstilen "Konkurrenzorientierung, kooperative und individuell/egoistische Orientierung", die Scharpf in Anlehnung an die sozialpsychologische Theorie von Kelley und Thibaut unterscheidet (vgl. Scharpf 1993).

3 Die neue regulative Politik befaßt sich mit der Verminderung negativer externer Effekte von Produktions- und Konsumtätigkeiten.

4 Nach Auskunft des GD XI der Kommission gehen die überwiegende Mehrzahl der Regulierungsvorschläge auf Initiativen der Mitgliedstaaten zurück (Interview GD XI, März 1993). Natürlich wird die Kommission auch aufgrund der eigenen

zeption zu beeinflussen, die Reichweite europäischer Politik gemäß den eigenen Interessen auszudehnen und die Art und Weise der europäischen Regulierung nach den eigenen Prinzipien zu gestalten. Die Gründe, die einzelne Mitgliedstaaten - immer sind es die hoch regulierenden - dazu veranlassen, in der regulativen Politikgestaltung miteinander um den ersten Schritt zu konkurrieren und die Kommission für ihren Politikvorschlag zu gewinnen, sind die folgenden: das Interesse an der Einsparung institutioneller und rechtlicher Anpassungskosten, die Bemühung um günstige Wettbewerbsbedingungen für die einheimische Industrie, das Interesse an der Ausweitung umwelttechnologischer Märkte für die eigene Industrie sowie das Bestreben, das behördliche Verhandlungspotential mit der Industrie zu erhalten.

Eine institutionelle Regel in der Umweltpolitik begünstigt - über diese institutionellen und wirtschaftlichen Interessen der Mitgliedstaaten hinaus - die regulative Konkurrenz um die europäische Politikgestaltung entscheidend. Die umweltpolitischen Grundsatzbeschlüsse der 70er Jahre verpflichten die Mitgliedstaaten dazu, die Kommission über gemeinschaftsrelevante Entwürfe von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu informieren (Notifizierung) und solange im nationalen Entscheidungsprozeß anzuhalten, bis die Kommission innerhalb kurzer Zeit mitteilt, ob sie in diesem Bereich eine Vorschrift erlassen will. Erklärt die Kommission, daß sie selbst aktiv werden will, muß sie innerhalb von fünf Monaten einen entsprechenden Regelungsentwurf vorlegen (Weinstock 1984: 310).⁵ Damit ergibt sich eine systematische Verklammerung von neuen mitgliedstaatlichen und europäischen Politikinitiativen, die eine Diffusion nationaler regulativer Maßnahmen tendenziell fördert bzw. einen Anreiz setzt, sich mit Regulierungsvorschlägen vorzuwagen und die europäische Politik zu beeinflussen, anstatt sich dieser anzupassen.

Ausschlaggebend dafür, inwieweit sich ein Mitgliedstaat mit der Strategie des ersten Schrittes durchsetzen kann, ist die Reaktion der Kommission. Diese fungiert aufgrund ihres Initiativrechts - ohne ihren Vorschlag kann der Rat nicht tätig werden - bei der Agenda-Gestaltung als "Gatekeeper" und im weiteren Verlauf bis zur Ministerratsphase als "Herrin des Verfahrens". An sie werden kontinuierlich eine Vielzahl unterschiedlicher Regulierungsvorschläge herangetragen, von denen die Mitgliedstaaten zunächst wechselseitig keine

Aktionsprogramme, von Memoranden des Ministerrats, von Aufforderungen des Europäischen Parlamentes sowie von Verpflichtungen, die aus internationalen Verträgen fließen, dazu veranlaßt, von ihrem Initiativrecht Gebrauch zu machen.

5 Der EWG-Vertrag legt in Art. 102 fest, daß Vorhaben, die den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt behindern, der Kommission gemeldet werden müssen.

Kenntnis haben.⁶ Aus einer Vielzahl unterbreiteter Policy-Vorschläge wählt die Kommission dann diejenigen aus, die sie weiter vorantreiben will. Umgekehrt verhalten sich die hoch regulierenden Mitgliedstaaten quasi als innovative Policy-Entrepreneurs des europäischen Regulierungsmarktes, die ihre Produkte der Kommission als Monopolnachfragerin anbieten.⁷

The Commission officials listen (in the committees as in informal preconsultations) to everybody, but are free to choose whose ideas and proposals they adopt. This behaviour opens up great chances of influence for certain individual experts who, because they present ideas which are in line with the Commission's interests, may thus act as 'partisans' (Eichener 1992: 54).

Es ist kein Akt der Freundlichkeit, daß sich die Kommission gegenüber solchen Policy-Vorschlägen aufgeschlossen zeigt. Schließlich verfügt sie selbst über relativ wenig Personal und Expertise, so daß sie auf die Fachkenntnisse und Policy-Erfahrungen der Mitgliedstaaten angewiesen ist (Eichener 1992: 50). Darüber hinaus ist sie grundsätzlich daran interessiert, ihre regulativen Tätigkeiten und damit ihr Handlungsfeld auszudehnen, weil ihre Aktivitäten in Politikbereichen, die unmittelbar Haushaltsmittel binden, aufgrund der knappen finanziellen Ressourcen beschränkt sind (Majone 1994). Ausschlaggebend für die Frage, ob ein regulativer Vorstoß eines Mitgliedstaates wohlwollend aufgenommen wird oder nicht, ist schließlich, ob dieser Vorschlag sich in die allgemeine Interventionsphilosophie der europäischen Institutionen einfügt, sich also gegenwärtig beispielsweise mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbaren läßt.

Kann der "First Mover" in diesem regulativen Wettbewerb die Unterstützung der Kommission für einen bestimmten Regelungsvorschlag gewinnen, hat er die Chance, die europäische regulative Handlungsagenda um einen bestimmten Maßnahmenvorschlag, von dem er schon relativ genaue Gestaltungsvorstellungen hat, zu erweitern. Sofern - wie erwähnt - der vorgeschlagene Lösungsansatz

6 Ein französischer Interviewpartner beschrieb den dadurch ausgelösten Wettbewerb zwischen den hoch regulierenden Mitgliedstaaten wie folgt: "La Commission cherche toujours ce qu'il y a de plus sévère que tantôt cela soit en Angleterre, que tantôt cela soit en Allemagne ... Il y a une compétition du plus sévère ... C'est comme si on était dans une piscine et qu'il fallait arriver le premier à l'autre côté. Ça c'est la compétition administrative ..." (Interview CNPF, Juni 1993).

7 In einigen Fällen läßt sich eine bilaterale Koordination zwischen zwei Mitgliedstaaten mit ähnlichen Regulierungszielen bzw. Deregulierungszielen konstatieren. So gegenwärtig im Falle der Abwasserpoltik, bei der Großbritannien Kontakt zu Gleichgesinnten wie Griechenland suchte, um eine Verlängerung der Fristen, innerhalb deren die erforderliche Infrastruktur wie Kläranlagen gebaut werden müssen, zu erzielen.

mit der Problemsicht und den Lösungsvorstellungen der Kommission kompatibel ist, hat er gute Aussichten, seinen nationalen Lösungsansatz als dominierende Problemsicht, als Wahrnehmungs- und Bewertungsmuster ("Frame" - Tversky/ Kahnemann 1981)⁸ in der sich anschließenden Entwurfsphase zu verankern. Das hohe Interesse an dem Policy-Vorschlag geht in der Regel Hand in Hand mit einem höheren Expertenwissen, über das der betreffende Mitgliedstaat in dem spezifischen Regelungsgebiet verfügt. Beides schlägt sich in erhöhten Einflußchancen nieder, die mit dem "First Move" forciert werden. Der Gestaltungseinfluß in den Problemdefinitions- und Agenda-Setting-Phasen kann als Positionsgut (Hirsch 1978) betrachtet werden: Hat ein Akteur einen Vorschlag formuliert und das Problemlösungsterrain - in Kooperation mit der Kommission - in einer spezifischen Weise besetzt sowie die Agenda mitdefiniert, resultieren daraus für die anderen Beteiligten zwangsläufig ungünstigere Ausgangspositionen. Die übrigen Mitgliedstaaten können dann auf den Vorschlag des Initiators zunächst nur reagieren, wenn es um die Ausgestaltung dieses spezifischen regulativen Vorschlags geht. Sie passen sich damit zunächst der Problemdefinition und dem Lösungsvorschlag einseitig an. Anders formuliert: Wer zuerst "zu"- bzw. vorschlägt, bestimmt in dieser Phase über Problemdefinition und Handlungsagenda.

Betrachtet man das Feld der regulativen Maßnahmen in dem hier untersuchten Bereich des Umweltschutzes, so kristallisiert sich ein solches Muster der Strategie des ersten Schrittes "à tour de rôle" heraus: Ein Mitgliedsland ergreift die Initiative bei der Problemdefinition und der Formulierung eines Handlungsvorschlags. Damit hat es die europäische regulative Politik zunächst einmal in eine bestimmte Richtung gelenkt, auf die anderen reagieren müssen. Die Rolle des Schrittmachers ist jedoch kein dauerhaftes Gut, denn die Kommission ist darauf bedacht, ihr Ohr nicht immer denselben zu leihen. Dies wird durch den Umstand begünstigt, daß der regulative oder administrative Wettbewerb unter den hoch regulierenden Staaten lebhaft ist. Man beobachtet sich wechselseitig sehr aufmerksam. D.h., ein struktureller "First Mover" existiert nicht, so daß sich der Nutzen - zumindest zwischen den ambitionierten Regulierern - über einen längeren Zeitraum und über verschiedene Maßnahmen (Direktiven und Verordnungen) hinweg verteilt. Entsprechend streuen auch die negativen distributiven Auswirkungen (d.h. Anpassungskosten), die für die nur reagierenden Mitgliedstaaten anfallen. So entsteht insgesamt betrachtet eine diffuse Reziprozität von

8 Der "Frame", den ein Entscheidungsträger bei der Problemformulierung einnimmt, wird durch die Normen, Gewohnheiten und Merkmale des Akteurs bestimmt (Tversky/ Kahnemann 1981: 453).

Nutzen und Kosten,⁹ in deren Rahmen "actors expect to benefit in the long run and over many issues, rather than every time on every issue" (Caporaso 1992: 602).

Die Bestrebungen der Mitgliedstaaten, den ersten Schritt in der Problemdefinition und Gestaltung von europäischen Lösungsansätzen zu unternehmen, werden aufgrund institutioneller Veränderungen einerseits intensiviert, andererseits eingedämmt. Zum einen hat sich mit der Einführung und Ausdehnung des qualifizierten Mehrheitsprinzips im Ministerrat die Gefahr, sich einem "fremden" regulativen Stil unterwerfen zu müssen, erhöht. Unter dem Einstimmigkeitsprinzip sind die Verhandlungsmöglichkeiten größer, weil ein Veto eingelegt werden kann. Entsprechend wächst unter dem qualifizierten Mehrheitsprinzip das Interesse der Mitgliedstaaten daran, die Rolle des "First Mover" zu spielen, im regulativen Wettbewerb aktiv zu werden und Politikvorschläge zu formulieren.

Nun ließe sich einwenden, daß die Strategie, den ersten Schritt zu unternehmen, nicht unbedingt einen politischen Gestaltungsvorsprung mit sich bringen muß, sondern gerade im Gegenteil die sofortige Herausbildung einer Gegen-Koalition hervorrufen kann, die diese Initiative zu konterkarieren sucht. Unter den spezifischen institutionellen Bedingungen, unter denen sich in Europa gegenwärtig die Problemdefinition und Agendagestaltung in der regulativen Politik vollziehen, erscheint dies jedoch eher unwahrscheinlich, denn Problemdefinition und Agendagestaltung sind von der Öffentlichkeit abgeschottet. In dieser Phase der Politikgestaltung hat eine Abteilung der Kommission - wie erwähnt - weitgehende Möglichkeiten, als "Monopolnachfragerin" aus den an sie herangetragenen regulativen Angeboten des vielfältigen europäischen "Policy-Marktes" (Peters 1992: 75f.) auszuwählen, ohne darüber informieren zu müssen, wer was vorgeschlagen hat. Sie sieht sich nicht gezwungen, auf einer zentralen Bühne zu einem frühen Zeitpunkt die verteilungs- und ordnungspolitischen Implikationen, die sich mit regulativen Maßnahmen verbinden, zu verantworten. Die Mitgliedstaaten werden auch nicht systematisch über den Fortgang des Entwurfsprozesses informiert. "We are consulted when we are needed to supply information and expertise, but the Commission does not feel much obliged to inform us in return on progress of drafting" (Interview, Department of Environment, U.K., November 1994). Diese Abschottung der Problemdefinition und Agendagestaltung ergibt sich auch aus zentralen institutionellen Aspekten des politischen Gebildes Europa: Die Kommission ist als exekutives Organ nicht an den Auftrag eines Gesetzgebungsprogramms einer Regierung gebunden,

9 Die diffuse Reziprozität, die auch die niedrig regulierenden Mitgliedstaaten einschließt, ergibt sich für diese aus den Kompensations- und Koppelgeschäften in der Verhandlungsphase.

die sich ihrerseits wiederum gegenüber einer parlamentarischen Mehrheit verantworten muß.

Allerdings wird diese Abschottung zunehmend kritisiert und bröckelt zusehends unter den Emanzipationsbestrebungen des Europäischen Parlamentes und den Transparenzforderungen des Europäischen Rats. Das Parlament verlangt, über die geplanten Maßnahmen der Kommission frühzeitig informiert zu werden, damit Pro und Kontra dieser Maßnahmen öffentlich diskutiert werden können.¹⁰ Eine damit verbundene frühe Politisierung würde die Chancen, als "First Mover" "durchzukommen" und den eigenen regulativen Problemlösungsansatz im Entwurfsstadium zu verankern, mindern und damit auch die Erfordernisse für die anderen Mitgliedstaaten, sich anpassen zu müssen, reduzieren. Sie würde auch bedeuten, daß der Entscheidungsprozeß frühen Verhandlungen und Kompensationsforderungen unterworfen wird und insgesamt schwerfälliger würde.¹¹

Bietet die "Strategie des ersten Schrittes" für die hoch regulierenden Staaten eine wichtige Chance dar, Wettbewerbsvorteile zu erzielen und institutionelle Anpassungskosten zu vermeiden, so stellt sie sich aus der Sicht der niedrig regulierenden Staaten als weniger attraktiv dar. Die zu erwartenden institutionellen Anpassungskosten sind nicht hoch, weil oft entsprechende nationale Vorschriften nicht vorhanden sind. Häufig existieren auch keine entsprechenden nationalen Implementationsbehörden, die sich in ihrem Verhalten umstellen müssen. Aus wirtschaftlicher Sicht haben die niedrig regulierenden Länder kein Interesse an einer strengen Regulierung, weil ihre - wenn überhaupt bestehende - nationale milde Regulierung auf dem europäischen Markt einen Wettbewerbsvorteil mit sich bringt. Daher ist es für diese günstiger, "auf dem Zaun zu sitzen" und zuzuschauen, in welche Richtung der Zug fährt, ja Widerstand zu signalisieren und den Regulierungsbedarf zu bestreiten, um sich dann später für das Aufspringen auf den bereits fahrenden Zug in Form besonderer Zuschüsse oder von Zugeständnissen in anderen Politikbereichen "bezahlen" zu

10 Im Zusammenhang mit der erforderlichen Bestätigung der einzelnen Kommissare durch das Europäische Parlament berichtete die neu gewählte Kommission im Februar 1995 über das geplante Arbeitsprogramm der Kommission (The European 29.12.1994 - 04.01.1995). Eine frühe Politisierung kann aber auch technische oder generell sachliche Gesichtspunkte zu Tage treten lassen, die bislang nicht in den Entscheidungsprozeß einbezogen wurden (Fischer 1993; deLeon 1993).

11 Eifrige Verfechter umweltpolitischer Lösungen und Instrumente "regulatory zealots", die sich auf der nationalen Bühne nicht durchsetzen können, sehen hier durchaus auch Chancen, sich mit Hilfe von Koalitionspartnern auf europäischer Ebene gegen die eigene Regierung Neuerungen durchzusetzen (Eichener 1995: 31; Kohler-Koch 1990: 224).

lassen. Zuweilen erhöht auch die einkalkulierte Nicht-Implementation die Zustimmungsbereitschaft.

Bezieht man bei der Betrachtung der "Strategie des ersten Schrittes" hoch *und* niedrig regulierte Länder ein, so stellt sich für einen hoch regulierenden Staat die folgende Präferenzordnung dar: Am günstigsten wäre die Herbeiführung der Lösung, die der eigenen mitgliedstaatlichen Lösung entspricht; als zweitgünstigste Lösung stellt sich diejenige dar, bei der man einen Teil der eigenen Vorstellungen durchsetzen kann, aber auch Zugeständnisse machen muß; am ungünstigsten ist es für ein hoch regulierendes Mitgliedsland, wenn keine Lösung herbeigeführt wird (Default Condition).

Umgekehrt gilt für die niedrig regulierenden Staaten, daß keine Lösung für sie am günstigsten wäre; eine gemischte Lösung rangiert an zweiter Stelle der Präferenzskala und die Lösung schließlich, die den Vorstellungen hoch regulierender Mitgliedstaaten entspricht, stellt sich als die teuerste dar.

1.2 Problemlösung

In der Entwurfsphase europäischer Gesetzgebung ist tendenziell ein Muster der Koordination vorzufinden, das in der Literatur (Mayntz 1994; Scharpf 1991; Scharpf/ Mohr 1994) als "Problemlösungsorientierung" bezeichnet wird.

Ausgangspunkt und Auslöser von Problemlösungsprozessen ist eine Situation, die nach Veränderung verlangt - anstatt nur eine Gelegenheit zur Maximierung eines definierten Nutzens zu bieten. Kennzeichnend ist zweitens, daß in Problemlösungsprozessen die Problemanalyse und die Definition des als 'Lösung' geltenden Handlungsziels wichtige Prozeßphasen sind - während in Modellen rationalen Entscheidens Ziele (als Arten erstrebten 'Nutzens') bereits vorgegeben sind. Drittens schließlich ist für Problemlösungsprozesse eine zumindest anfängliche Unsicherheit über die zum erstrebten Zielzustand führenden Wege charakteristisch, so daß der Akzent, anders als im Modell rationalen Entscheidens, nicht beim Kosten-Nutzen-Vergleich gegebener Entscheidungsalternativen liegt, sondern auf dem Finden möglicher Lösungswege, was oft ein mehrfaches Ansetzen und Trial-and-error Verhalten einschließt (Mayntz 1994: 22).

Während der gemeinsamen Suche nach neuen Lösungsinstrumenten für ein Problem, das in seinen Grundzügen zunächst durch das Zusammenwirken der Kommission mit einem hoch regulierenden "First Mover"-Staat definiert wurde, gibt es keine 'diplomatic behavioural patterns' and no 'hidden power games' (IEP 1989: 107), die sich vorrangig an Verteilungsfragen orientieren. Vielmehr fällt hier eine gewisse "Denationalisierung" (Bach 1992: 92) der regulativen Politikgestaltung auf. Technische und naturwissenschaftliche Experten und

Rechtsexperten, die tendenziell eher an pragmatischen Lösungen interessiert sind, geben den Ton an (Majone 1994: 91). Je komplexer und je stärker technisch orientiert eine zu behandelnde regulative Frage ausfällt, um so leichter gelingt in dieser Phase die Abschottung von einer Politisierung, um so stärker gerät das Ganze zu einem Diskurs unter regulierungserfahrenen Länderexperten unter der Regie der Kommission. Was für den europäischen Arbeitsschutz gilt (Eichener 1995, 1992), läßt sich auch für die europäische Umweltpolitik behaupten:

The debates tend to move quickly to a level of technical details (about what is technologically possible and at which costs) so that technical expertise is a crucial condition for effective participation ... The interest in the matter is an important corresponding variable, because the higher the interest is, the more resources will be invested in the committee work. Members report that delegates from low-level countries frequently prefer to listen to discussions to get early information on regulatory acts than to actively contribute (Eichener 1992: 52).

Insbesondere wenn es sich um längerfristig institutionalisierte Ausschüsse handelt, werden gemeinsame Lernprozesse in Gang gesetzt, die zu einer kognitiven Annäherung der nationalen Experten und zur Herausbildung von "Epistemic Communities" (Haas 1992) führen, die sich durch professionelles Wissen und die Verwendung einer gemeinsamen Fachsprache verbunden fühlen. Dies ermöglicht eine leichtere Verständigung und Einigung über nationale Interessensgesichtspunkte hinweg.

Die "Problemlösung" vollzieht sich unter der Führung der Kommission in den gesetzsvorbereitenden Expertenausschüssen (IEP 1989: 126) und wird durch bestimmte institutionelle Bedingungen gefördert. Deren Verstetigung (permanente Ausschüsse) erleichtert die Annäherung der Problemsichten. Da es sich um einen Beratungs- und keinen Entscheidungsprozeß handelt,¹² können im Verlaufe der Konsultation Problemlösungsvorschläge gesammelt und nebeneinander gestellt werden (Eichener 1992). "Mit meinen Experten kann ich das [eine regulative Vorlage, d. Verf.] schnell machen" (Interview DG VIII, Juni 1994).

Auch bei den Beratungen zeichnen sich jedoch institutionelle Veränderungen ab, die zukünftig eine ungestörte "Problemlösung" während der Entwurfsphase erschweren können. Denn erhält das Europäische Parlament das Recht, von Beginn an voll über die Arbeit der Ausschüsse an verschiedenen Entwürfen informiert zu werden, um die Aktivitäten der Kommission parlamentarisch zu

12 Die hier untersuchten Direktiven und Verordnungen waren Gegenstand der *Vorbereitung* in den Ausschüssen.

kontrollieren (Lodge 1994; *The European*, 29.12.1994 - 04.01.1995), werden viel früher als bislang distributive Gesichtspunkte ins Spiel gebracht, die zu einer Politisierung führen können.

1.3 Negative Koordination, Verhandlung und Kompensation

Bei der Verabschiedung eines Kommissionsentwurfs und bei der Beschlußfassung im Ministerrat treten Verteilungsgesichtspunkte, die nach den Kosten und Nutzen einer Entscheidung fragen, in den Vordergrund. Die Interessengegensätze, die in dieser Phase auftauchen, werden mit Hilfe der Koordinationsmuster "negative Koordination" zunächst herausgestellt, dann - im günstigen Fall - mittels Verhandlungen und Kompensationsgeschäften in Einklang gebracht. Zugrunde liegt zunächst - bei der negativen Koordination - ein Interaktionsstil, der durch eine egoistische Interessenorientierung der Beteiligten geprägt ist (Scharpf 1992: 53). Die Gesetzesvorlage der Kommission wird nur unter dem Aspekt der eigenen Interessenbetreffenheit betrachtet. Sind mehr Kosten als Nutzen zu erwarten, wird Ablehnung angekündigt. Liegen nur konkurrierende Interessen (im Unterschied zu antagonistischen Interessen) der Beteiligten vor, in der die Interessenbefriedigung eines Akteurs die Interessenbefriedigung der anderen Akteure mindert (und nicht ausschließt), ist prinzipiell ein Kompromiß möglich (Benz 1992: 160). Für drohende Verluste von beteiligten Akteuren können Kompensationszahlungen angeboten werden, sofern der Verhandlungsgegenstand dies erlaubt, d.h. nicht eine bloße Ja-Nein-Entscheidung impliziert (Scharpf 1992: 68). Im Falle, daß vom Verhandlungsgegenstand her gesehen monetäre Ausgleichszahlungen zur Aufhebung von Veto-Positionen aus normativen Gründen nicht akzeptabel erscheinen (Scharpf 1992: 70), können Verhandlungspakete abgeschlossen werden, bei denen sich die Nutzenperspektiven der unterschiedlich Betroffenen ergänzen. Allgemein gilt, daß, je mehr sich Koppelgeschäfte über unterschiedliche Politikbereiche erstrecken, um so höher (bis hin zum Europäischen Rat) muß deren Verhandlung angesiedelt werden. Wird eine Kompensation im Rahmen von Verhandlungen innerhalb eines Regulierungsbereiches (oder gar innerhalb einer Direktive) erreicht, kann dies in einem Fachrat bzw. in Comité des Représentants Permanents (COREPER) geschehen. Hier geben die nationalen "Fach-Diplomaten" zunächst ihre Policy-Statements ab, die es erlauben - wenn nicht schon bekannt - unter den nationalen Delegationen die zentralen Konflikt-Kontrahenten auszumachen. Der Weg hin zum Konsensus zwischen diesen Positionen erfolgt häufig dann meist nicht in multilateralen, sondern in sequentiellen bilateralen Verhandlungen. Entweder setzen sich die Hauptkonflikt-Kontrahenten direkt in Zweier-Gesprächen zusammen, oder aber ein befürwortender Mitgliedstaat mit einem ausgeprägten Regulierungsinteresse versucht, den ihm nächststehenden Akteur auf seine Seite zu

ziehen, dann den nächstgeneigten Staat bis hin zu denjenigen, die entferntesten Positionen einnehmen. Mit diesem schrittweisen Vorgehen, u.U. unterstrichen durch eine Politik der gezielten Isolation, wird der Druck auf die Nein-Sager erhöht.

Kommt es durch Ausgleichszahlungen oder Paketgeschäfte trotz der unterschiedlichen Interessenpositionen zu einer Verhandlungslösung, stellt sich die Frage nach der "Fairness" der getroffenen Vereinbarung. Aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit der anfallenden unterschiedlichen Nutzen, die sich über mehrere verschiedene Issue-Bereiche erstrecken (Inkommensurabilität) ist eine Gesamtbilanzierung von Kosten und Nutzen aller Betroffenen schwierig (Scharpf 1992: 77). Daher ist es für die Herbeiführung von Verhandlungslösungen unabdingbar, daß ein "Vertrauensraum" zwischen den Akteuren entsteht. Wenn man nicht genau weiß, ob für geleistete Zugeständnisse in der gleichen Verhandlungsrunde "faire" Kompensationen erzielt wurden, so muß zumindest darauf vertraut werden können, daß in zukünftigen Verhandlungen Konzessionen auch von anderen Akteuren erwartet werden können, die den eigenen Interessen Rechnung tragen.

Verschiedene institutionelle Bedingungen sind geeignet, das Vertrauen in eine über Entscheidungsfragen und Zeit hinweg geltende Fairness der Verhandlungen zu fördern, so daß negative Koordination/Verhandlung/Kompensation nicht durch reine Interessenkalküle und Machtinteressen der Befürworter oder Gegner einer regulativen Maßnahme beherrscht werden. Der Umstand, daß der Kreis der Beteiligten relativ klein ist, ermöglicht eine wechselseitige Kontrolle der Bevorteilung und Benachteiligung über längere Zeiträume und unterschiedliche Maßnahmen hinweg und erhöht die Chancen, zu einer Einigung zu kommen, die eine wechselseitige - wenn auch diffuse - Reziprozität von Nutzen impliziert. Man verhandelt unter dem "Schatten der Zukunft", denn man weiß um die Dauerhaftigkeit der Austauschbeziehungen und ist sich bewußt, daß Versuche, sich rücksichtslos Sondervorteile zu verschaffen, im kollektiven institutionellen Gedächtnis gespeichert werden.

Zwar gibt es in der Europäischen Union kein institutionelles Zentrum, das solche Gesichtspunkte der Fairness, Gerechtigkeit und die Garantie einer diffusen Reziprozität oberhalb des Getümmels der widerstreitenden Interessen hierarchisch durchsetzt. Die Kommission, die am ehesten einen Überblick über Kosten- und Nutzenverteilung von Maßnahmen über längere Zeiträume und unterschiedliche Politikfelder hat, ist selbst auch kein einheitlicher Akteur, sondern läßt unter der Oberfläche der formalen Unabhängigkeit von nationalen Interessen sehr schnell unterschiedliche nationale und sektorale Loyalitäten

durchscheinen.¹³ Dennoch gibt es informelle Mechanismen - und diese liegen wiederum in einer Konkurrenz der mitgliedstaatlichen Interessen begründet -, die es in der Praxis zu einem Austarieren von Kosten-Nutzen kommen lassen. Das institutionelle Gedächtnis des Ministerrats funktioniert erstaunlich gut, wenn es darum geht, die Erinnerung an von einzelnen Mitgliedstaaten erbrachte Vorleistungen wachzuhalten. Das aus einer Konkurrenzhaltung geborene eifersüchtige Schielen auf die Vorteile der anderen Mitgliedsländer wirkt wie ein funktionales Äquivalent eines zentral gewährten Fairness- und Gerechtigkeitsgebots. So scheint beispielsweise COREPER, die Vertretung der ständigen Fachbeamten, ein Peer-Bewußtsein entwickelt zu haben, das an solchen Vorstellungen des "Ausgleichs" orientiert ist und die Erinnerung an erbrachte Vorleistungen wachhält.¹⁴

Institutionelle Vorschriften wie die Einstimmigkeitsregel, aber auch die Antizipation von möglichen Sperrminoritäten bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen zwingen dazu, zumindest teilweise auch die Perspektive der anderen Akteure einzunehmen und entsprechende Zugeständnisse zu machen. Diffuse Reziprozität wird immer wichtiger, denn qualifizierte Mehrheitsentscheidungen erfordern nicht mehr, daß in jedem Fall - wie bei der Einstimmigkeit - auf eine spezifische Reziprozität geachtet werden muß (Schmidt 1995: 4).

The payoff to each individual party does not need to be improved in all instances of cooperation. There is an institutionalised preference for more cooperation, and the belief that all participants will profit in the long term, since unilateral action would lead to welfare losses in view of existing political and economic interdependencies. With diffuse reciprocity, consequently, distributional issues receive less attention, facilitating negotiations (Schmidt 1995: 4).

Die Möglichkeit, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen zu treffen, wirkt überdies wie "eine Rute im Fenster": Im "Schatten der Hierarchie" (Scharpf 1991) sind Einigungen bei Verhandlungen schneller herbeizuführen. "So sind die Ministerräte der EG nach Einführung der qualifizierten Mehrheitsregel nicht von der Praxis einstimmiger Entscheidungen abgegangen, aber die Dauer der Verhandlungen hat sich spürbar verkürzt" (Scharpf 1992: 25).¹⁵

13 Obwohl die Kommissionsbeamten unabhängig von nationalen Interessen handeln sollten, werden insbesondere über die Kabinettsrunden und die Kontakte zu nationalen Mitgliedern in anderen Kabinetten die nationalen Interessen kurzgeschlossen.

14 Diesen Hinweis verdanke ich Dieter Freiburghaus.

15 Von 233 Binnenmarktentscheidungen, die innerhalb von 5 Jahren vom Ministerrat beschlossen wurden, wurden 91 gegen den Willen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten verabschiedet. Nur über diese 91 Entscheidungen wurde formal abge-

Die Konzessionsbereitschaft eines jeden Mitgliedstaats wird in einem festen institutionellen Rahmen auch dadurch gefördert, daß bei Verhandlungen mit dem Widerstand gegen Maßnahmen "ökonomisch" umgegangen werden muß. Die "Ökonomie des Vetos" sagt jedem Mitgliedstaat, daß er nicht "immer gegen alles" sein kann (Peters 1991), sondern seine Opposition gegen einzelne Maßnahmen über Politikfelder hinweg und über eine mittelfristige Zeitspanne hinweg dosieren muß. Vor diesem Hintergrund erscheint es ratsam, sich strategisch für die Belange einzusetzen, die höchste Präferenz genießen und eventuell einzugehende Konflikte zu hierarchisieren. Dies hat zur Folge, daß die Einzelstaaten bei der Vorbereitung der Verhandlungen im Ministerrat sich genau überlegen, bei welchen Entscheidungsangelegenheiten sie gewillt sind, unter keinen Umständen Zugeständnisse zu machen, und welche als Verhandlungsmasse und Tauschgegenstände angeboten werden können, weil sie keine Top-Priorität genießen.

Neben den institutionellen Gegebenheiten, die Wahrung einer diffusen Reziprozität bei der Nutzenverteilung fördern, gibt es in dieser Phase auch verschiedene Möglichkeiten, institutionelle Ressourcen zu mobilisieren, um die Verhandlungsprozesse im eigenen Sinne zu beeinflussen. Dies gilt zum einen für die Ratspräsidentschaft: Hat ein Mitgliedstaat die Präsidentschaft inne, kann er durch die Gestaltung der Entscheidungsagenda des Ministerrats spezifischen Fragen Priorität über andere einräumen und über die Zusammenstellung der Tagesordnung auch mögliche Paketlösungen beeinflussen. Eine zunehmend wichtige institutionelle Ressource ist überdies die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament. Indem einzelne Länder die Positionen mit ihren Ländervertretern in verschiedenen Parteigruppierungen abstimmen, können gezielte Einsprüche oder Forderungen des Parlamentes zur Durchsetzung der eigenen Interessen im Ministerrat genutzt werden. Diese Möglichkeit besitzen aber auch die Länder einer eventuellen Gegenkoalition, so daß sich daraus eine Neutralisierung ergeben kann. Aber auch interne institutionelle Gebundenheiten werden - angesichts der Bedingung der verflochtenen politischen Arenen (Benz 1992: 160) - verwendet, um das eigene Entscheidungsgewicht zu erhöhen. Umgekehrt können der Druck und die Entscheidungsbindung in europäischen Verhandlungen der Regierung "zu Hause" mehr Handlungsfreiheit gegenüber dem nationalen Parlament verschaffen.

stimmt (Brown 1994).

1.4 Koordinationsmuster in der Langzeitperspektive

Betrachtet man die informellen Koordinationsmuster in ihrer institutionellen Einbettung über den gesamten Zeitraum von der Problemdefinition über die Agenda- und Entwurfsgestaltung bis hin zur Verabschiedung einer Maßnahme, so lassen sich drei typische Verläufe unterscheiden. Ob der eine oder andere Verlaufspfad zum Tragen kommt, hängt - die grundsätzliche Zustimmung der Kommission, die Problemsicht zu teilen und den Handlungsfaden aufzugreifen, vorausgesetzt - von den Merkmalen der zu gestaltenden Politik ab: erstens deren Komplexität und Technizität bzw. leichter Zugänglichkeit und Politisierbarkeit. Der Grad der Politisierung wird zweitens - von der Verständlichkeit abgesehen - auch durch die Frage bestimmt, ob die vorgeschlagene Regelung leicht perzipierbare Umverteilungen von Kosten und Nutzen deutlich werden läßt.

Allein schon die erste Schwelle zu überwinden, d.h., ein Problem in den Aufmerksamkeitsbereich der Kommission zu bringen, es als auf europäischer Ebene regelungsbedürftig zu erklären und ihm einen Agenda-Zutritt zu verschaffen, ist - wenn einem Mitgliedstaat dabei Erfolg beschieden ist - ein bedeutsamer und weitreichender Schritt bei der Gestaltung europäischer Politik. Dies gilt, auch wenn es nicht gelingen sollte, mit den konkreten Vorstellungen über die Konzipierung der regulativen Maßnahme bis zur Verabschiedung des Entwurfs durchzudringen, sondern viele inhaltliche Abstriche akzeptiert werden müssen.

In einem ersten Verlaufspfad kann es, immer unter der Voraussetzung, daß ein "First Mover" die Kommission davon überzeugen konnte, daß ein spezifisches Problem einen dringenden europäischen Handlungsbedarf generiert und gemäß dem Regulierungsvorschlag der Initiatoren gestaltet werden soll, zum erfolgreichen Durchhalten des "Vorteils des ersten Schrittes" kommen. Die Aussichten, bis zur Entscheidungsphase mit den inhaltlichen Gestaltungsvorstellungen mehr oder weniger ungeschoren "durchzukommen", sind dann besser, wenn es sich um eine relativ eng definierte, nur technischen oder naturwissenschaftlichen Experten zugängliche Regulierungsfrage handelt, bei der während der Problemlösung und in der Verhandlungsphase die implizierten Kosten und Nutzen nur schwer ermeßbar sind.

In einem zweiten typischen Verlauf stößt der "First Mover" - immer noch unter der Annahme, daß es sich um ein komplexes unzugängliches Regulierungsproblem handelt - schon in der Phase der Problemlösung auf den Gegenvorschlag anderer Experten aus unterschiedlich regulierenden Mitgliedstaaten, die - im Hinblick auf das gleiche Ziel - ganz andere Lösungswege beschreiten möchten. Dann kommt es entweder zu der gemeinsamen Entwicklung eines neuen Problemlösungs-"Frame" und einer Neubewertung des Problems und von Lösungsvorschlägen. Oder aber die divergierenden Vorschläge werden nebenein-

andergestellt und eine Wahl zwischen zwei Problemlösungen ermöglicht. Meist treten auch in diesem Fall die immateriellen und materiellen Folgekosten und -nutzen aufgrund der Unzugänglichkeit der Materie nicht deutlich hervor. Jedoch werden, wenn ein Regelungs-Gegenvorschlag vorliegt, zumindest die Kosten der institutionellen Anpassung früh thematisiert.

Im dritten Verlauf verringern sich unter der Bedingung der leichten Verständlichkeit einer Entscheidungsfrage, deren Verteilungsdimensionen beträchtlich sind und schnell deutlich werden, die Chancen, als "First Mover" mit dem eigenen Regulierungsvorschlag bis in eine fortgeschrittene Phase der Politikentwicklung vorzudringen. Die typischen Mechanismen der negativen Koordination, Verhandlung und Kompensation greifen früh.

1.5 Folgen des regulativen Wettbewerbs: Policy-Merkmale

Die Initiierung neuer regulativer Maßnahmen in Europa beruht, weil die Mitgliedstaaten institutionelle Anpassungskosten vermeiden sowie ihre Wettbewerbsposition im europäischen Markt verbessern wollen, häufig auf einem regulativen Wettbewerb zwischen den hoch industrialisierten Ländern. Dieser verläuft unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen in den beschriebenen informellen Modi der Selbstkoordination, die wiederum typische Merkmale europäischer regulativer Politikinhalte hervorbringen. Erstens wäre zu erwarten, daß der regulative Wettbewerb tendenziell zu immer dichteren und detaillierteren europäischen Regulierungen führt, weil zum einen die hoch regulierenden Mitgliedstaaten daran interessiert sind, ihre eigenen Gestaltungsvorstellungen in die europäische Politik einzubringen. Zum anderen ist auch die Kommission als 'corporate actor' - wie oben dargestellt - bestrebt, die regulative Politik als Handlungsfeld auszudehnen, weil ihr andere Möglichkeiten verschlossen sind. Einer solchen Entwicklung hin zu einer immer strengeren Regulierung steht allerdings der Druck des Subsidiaritätsprinzips entgegen. Unter dessen Einfluß und der damit einhergehenden abnehmenden Akzeptanz der Mitgliedstaaten gegenüber einer immer präziseren Steuerung durch EU-Institutionen lassen sich neue Akzente konstatieren, die Kommission bei der Gestaltung von Steuerungsinstrumenten setzt. Diese räumen den Mitgliedstaaten mehr Gestaltungsspielraum ein und setzen auf freiwillige Kooperation, Selbstregulierung der Betriebe, Mobilisierung der Öffentlichkeit u.a.m.

Zweitens hat der Umstand, daß es keinen strukturellen "First Mover" gibt, vielmehr unterschiedliche Länder zu unterschiedlichen Zeitpunkten Einfluß darauf nehmen, wie europäische Handlungsprobleme definiert und auf die Agenda der Kommission gesetzt werden, zur Folge, daß kein spezifischer Lö-

sungsansatz dominiert. Europäische regulative Politik stellt sich - unter dem Dach der vagen übergeordneten Steuerungsphilosophien wie "Subsidiarität" - auf der konkreten und instrumentellen Ebene vielmehr als bunter Flickenteppich regulativer Traditionen und Ansätze dar, die aus den nationalen Regulierungserfahrungen in die europäischen Maßnahmen einfließen. Nicht nur innerhalb eines Politikbereichs, ja manchmal unter dem Dach ein und derselben Direktive stehen verschiedene Ansätze zur Auswahl nebeneinander, wenn in der Verhandlungsphase anders ein Konsensus nicht herbeigeführt werden konnte.

Drittens läßt sich auch vermuten, daß bei hoher Politisierung die Einigungsschwierigkeiten in der Beschlußphase in die klassische Politikverflechtungsfälle (Scharpf 1990) führen können, bei der die Entscheidungsdynamik in einer Blockade endet, die nur eine Rahmengesetzgebung erlaubt. Diese läßt den Mitgliedstaaten bei der Durchführung viel Spielraum. Als Beispiel dient der Verzicht darauf, präzise Emissionsgrenzwerte für bestimmte Schadstoffe vorzuschreiben und sich mit allgemeinen Rechtsbegriffen wie "soweit wirtschaftlich zumutbar" oder "soweit der Stand der Technik es erlaubt" zu begnügen. Dennoch muß gesehen werden, daß häufig auch eine bloße Rahmengesetzgebung ein erster Schritt ist, mit dessen Hilfe sequentiell und graduell in einem Politikbereich der europäische Politikeinfluß ausgeweitet werden kann, "ohne die Pferde scheu zu machen". Dazu eignet sich die Gepflogenheit der Mutter- und Tochter-Direktiven. Die "Mutter" legt in der ersten Gesetzgebung den allgemeinen Rahmen einer neuen Regulierung fest, beschreibt deren Ziele und Handlungsprinzipien relativ unverbindlich und verweist auf in Zukunft zu verabschiedende Tochter-Direktiven, die zukünftig diesen Rahmen ausfüllen sollen. Die "Töchter", die in den folgenden Jahren dazukommen, definieren sehr viel genauere Pflichten. So wird eine "Politik der Selbstbindung durch kleine Schritte" betrieben und "eine Eigendynamik der Zustimmung durch Sequenzen von Entscheidungen" erzeugt (Eichener 1995: 38), indem "die Zustimmungserfordernis zu jedem weiteren Schritt damit begründet wird, daß man sich durch vorhergehenden Schritt schon gebunden hat" (ebd.).

Die typischen Muster der Koordination europäischer Interessenvielfalt ebenso wie deren Konsequenzen für die allgemeinen Merkmale europäischer regulativer Politik sollen im folgenden anhand einiger zentraler Direktiven und Verordnungen aus dem Bereich der Luftreinhaltungspolitik (stationäre Anlagen) illustriert werden.

2. Empirische Beispiele: Die europäische Luftreinhaltepolitik im Bereich industrieller Emissionen

2.1 Emissionsgrenzwerte und Stand der Technik: Die Bundesrepublik als Schrittmacher

Es war insbesondere die Bundesrepublik, die in den 80er Jahren erfolgreich bestrebt war, die europäische Luftreinhaltepolitik gemäß dem eigenen Regulierungsstil zu prägen. Sie unterbreitete der Kommission den Vorschlag, Emissionsgrenzwerte für den Ausstoß von Schwefeldioxid, Stickoxiden und Staubpartikeln aus industriellen Anlagen und Kraftwerken vorzuschreiben, und bemühte sich, die Bestimmungen der deutschen Großfeuerungsanlagen-Verordnung von 1992 auf die europäische Ebene zu übertragen. Wiewohl die Bundesrepublik als "First Mover" bei der Formulierung eines instrumentellen Gestaltungsvorschlags fungierte, waren es die skandinavischen Länder, die als erste auf das Problem der weiträumigen Luftverschmutzung und des sauren Regens aufmerksam gemacht und auf internationale Maßnahmen gedrängt hatten (Genfer Konvention und Helsinki-Protokolle), zu deren Implementation die Europäische Gemeinschaft dann gehalten war. Die Bundesrepublik hatte sich zunächst gesträubt, das Protokoll von Helsinki zu unterzeichnen, entwickelte dann aber unter dem Eindruck der politischen Diskussion um den sauren Regen und das Waldsterben ein Instrumentarium, das die entsprechenden industriellen Schadstoffemissionen reduzieren sollte. Nachdem eine nationale Gesetzgebung (Großfeuerungsanlagen-Verordnung) verabschiedet war, erwies es sich für die Bundesrepublik nur als folgerichtig, die eigene neue Lösung auf die europäische Ebene zu tragen, um Standortnachteile für die eigene Industrie und Kosten der institutionellen Anpassung zu vermeiden. Die Kommission, die mit ihrer vorherigen Orientierung an Immissions-Grenzwerten in der praktischen Implementation schlechte Erfahrungen gesammelt hatte, ging auf den Regulierungsvorschlag der Deutschen ein und führte den "neuen", auf Emissionsgrenzwerten und dem Stand der Technik beruhenden Ansatz ein. In diesem Zusammenhang ging sie strategisch so vor, daß der politische Widerstand in der ersten Phase gemindert wurde, indem zunächst nur eine Rahmen-Direktive (Mutter-Direktive) vorgeschlagen wurde, die den neuen Ansatz im Prinzip festlegte, ohne daß konkrete Emissionsgrenzwerte beschlossen wurden. Diese konnte ohne nennenswerte Konflikte verabschiedet werden, weil konkrete Kostenauswirkungen noch nicht entstanden. Wohltuend, daß dies bei der Verabschiedung der konkreten Grenzwerte anders sein würde, handelte sich Großbritannien im Gegenzug für seine Zustimmung zu der Mutter-Direktive das Zugeständnis der anderen Partner ein, die in der Folge zu beschließenden

Grenzwerte auf der Basis von Einstimmigkeit zu verabschieden.¹⁶ Wie erwartet, gestaltete sich die Verabschiedung der Tochter-Direktive, der Großfeuerungsanlagen-Direktive, die konkrete Emissionsgrenzwerte festlegt, als sehr schwierig. Zunächst konnte die Bundesrepublik zwar in der Problemlösungsphase unter der Regie der Kommission und der Dominanz der Experten ihre Vorstellungen einbringen und ihren Problemlösungsansatz verankern. In den sich anschließenden Beratungen im Ministerrat hingegen entfaltete sich ein langer und erbitterter Konflikt zwischen den Deutschen, Dänen und Niederländern auf der einen Seite und den Briten und den Spaniern auf der anderen. Die letzteren sprachen sich für einen immissionsorientierten Ansatz aus, der stark auf die Selbstkontrolle von Betrieben baut. Die Großfeuerungsanlagen-Direktive, die schließlich verabschiedet wurde, ist ein Kompromiß, der zwar an dem grundsätzlichen Ansatz der Emissionsorientierung und des Stands der Technik festhält, den konzeptionellen Ansatz jedoch insofern abschwächte, als daß auf Vorschlag der Briten der Begriff "Best Available Technology" (BAT) zum Begriff der "Best Available Technique Not Entailing Excessive Costs" (BATNEEC) erweitert wurde. BATNEEC impliziert das Gebot, nicht nur die besten, verfügbaren "harten" technologischen Vorschriften zugrunde zu legen, sondern betont auch die Notwendigkeit, "weiche" Aspekte wie geeignete Managementpraktiken und eine angemessene Ausbildung des betrieblichen Personals im Umgang mit Schadstoffemissionen (technique im Unterschied zu technology) zu berücksichtigen und darüber hinaus immer die Kosten für die Betreiber zu bedenken. In Hinblick auf die absoluten Schadstoffreduktions-Auflagen wurden insbesondere den spät industrialisierenden Ländern mildere Bedingungen eingeräumt und die Forderungen mengenmäßig und zeitlich gestaffelt.

Eine ähnliche Konfliktlinie zwischen deutsch geprägtem emissions- und technikorientiertem Ansatz einerseits und britischer Immissionsorientierung andererseits findet sich auch in anderen Direktiven der europäischen Luftreinhaltepolitik. So im Fall der leichtflüchtigen organischen Verbindungen (Volatile Organic Compounds) und der Direktive über die Verbrennung gefährlicher Abfälle. Bei der letzteren wurde eine klare emissions- und am Stand der Technik orientierte Lösung verabschiedet, die von den Deutschen vorgeschlagen und von der Kommission unterstützt wurde. Auch die Direktive über leichtflüchtige organische Verbindungen folgt diesem Ansatz. Jedoch war die letztere bereits in der Problemlösungsphase sehr kontrovers, was in dem spezifischen Charakter der zu regelnden Materie begründet liegt: Regelungsgegenstand sind eine Vielfalt unterschiedlicher Anlagen und Prozesse, die in kleinen und mittleren Betrieben

16 Teil dieses Tausches war es auch, daß die Kommission einen Direktivenvorschlag über Schweröl zurückzog, der bei den Briten auf starken Widerstand stieß.

verwendet werden. Schritt für Schritt wurden im Zuge der Problemlösung immer mehr Branchen einbezogen, um spezifische Emissionsgrenzwerte festzulegen, d.h., die detaillierte Regulierung weitete sich schrittweise aus. Dies rief den Widerstand Großbritanniens hervor, das für eine eher qualitätsorientierte Lösung plädiert und zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Auseinandersetzung fordert, diejenigen Länder von europäischen Regulierungsanforderungen ganz auszunehmen, die schon über eine eigene Gesetzgebung in diesem Bereich verfügen.

In allen drei Fällen, der Großfeuerungsanlagen-Direktive, der Direktive über gefährliche Abfälle und dem Direktiven-Vorschlag über flüchtige organische Verbindungen, stoßen wir auf eine "First-Mover"-Strategie der Deutschen, wenn nicht bei der Definition des Problems und der Handlungsagenda, so doch bei den Vorschlägen darüber, wie das Problem praktisch zu lösen ist. In Kooperation mit der Kommission konnte die Bundesrepublik in der Problemlösungsphase Handlungsvorschläge entwickeln, die im weiteren Verlauf des Entscheidungsprozesses mehr oder weniger umstritten waren bzw. sind und entsprechenden Kompromißlösungen zugeführt werden müssen bzw. mußten. Jedoch stellen diese den 'deutschen' Problemlösungsansatz nicht grundsätzlich in Frage, sondern schwächen ihn nur ab.

2.2 Betriebliche Selbstregulierung und Zugang zu Informationen: Großbritannien als Schrittmacher

In einem anderen Regelungsbereich der europäischen Luftreinhaltepolitik waren es die Briten, die - in Zusammenarbeit mit der Kommission - die "Strategie des ersten Schrittes" erfolgreich anwendeten, um die europäische Problemdefinition und Handlungsagenda zu bestimmen. Die europäischen Maßnahmen, die das Umweltmanagement der Unternehmen und die betriebliche Selbstüberwachung (Öko-Bilanz und Management-Verordnung) bei einer gleichzeitigen Erhöhung der informationellen Transparenz (Informationsrichtlinie) einführten, sind ganz nach dem Vorbild der britischen Maßnahmen gestaltet und stellen sich in Gegensatz zur deutschen Regulierungsphilosophie. Die Beweggründe, die Großbritannien dazu veranlaßten, die "Strategie des ersten Schrittes" anzuwenden, liegen darin, daß die Briten zum einen mit ihrem "Environmental Protection Act" bereits über eine nationale Regulierung verfügten, die den Zugang zu Informationen bei Genehmigungsverfahren eröffnet. Die damit entstehenden Kosten für die Industrie sollten jedoch nicht allein auf der britischen Industrie lasten und entsprechende Wettbewerbsnachteile begründen, vielmehr durch eine europäische Regulierung vergemeinschaftet werden. Zum anderen hatte die British Standard Institution schon einen Vorschlag für das Umweltmanage-

ment in Betrieben entwickelt. Diesen Standard schlugen die Briten der Kommission als europäische Regulierung vor, was diese unter dem Eindruck des Subsidiaritätsprinzips im Grundsatz akzeptierte und damit dem britischen Einfluß in der Problemlösungsphase zur Dominanz verhalf.

Ähnlich verhielt es sich bei der Informations-Richtlinie. Obwohl in diesem Fall die Problemdefinition und der Druck, die europäische Handlungsagenda entsprechend zu gestalten, vom Europäischen Rat ausging, der Kommission nahelegte, für die Transparenz auch administrativer Entscheidungsprozesse zu sorgen (Lodge 1994), hatten die Briten - unabhängig davon - in ihrem Environmental Protection Act schon ein sehr extensives Informationsrecht der Öffentlichkeit bei behördlichen Genehmigungsverfahren eingeführt. Nachdem dies geschehen war, unterstützten sie den Vorschlag der Kommission zur Informations-Richtlinie sehr nachdrücklich und nahmen auch hier gestaltenden Einfluß in der Problemlösungsphase. Die Kommission ihrerseits war daran interessiert, mehr Transparenz und damit mehr Kontrolle über die Implementationspraktiken vor Ort und deren Effektivität zu gewinnen. In der politischen Entscheidungsfindung rief der Regulierungsvorschlag, abgesehen von der deutschen Ablehnung, wenig Widerspruch hervor. Der Widerstand seitens der Bundesrepublik liegt in zwei Faktoren begründet: Zum einen schottet sich die deutsche Gewerbeaufsicht gegenüber Informationsbegehren traditionell sehr viel stärker ab als dies für das britische Her Majesty's Inspectorate of Pollution und die Local Authorities gilt. Zum anderen widersetzte sich die deutsche Industrie dem Verlangen, umweltrelevante Informationen offenzulegen, in sehr prononcierter Weise. Der Kompromiß, der schließlich in der Phase der Verhandlung und Kompensation gefunden wurde, bestand darin, daß die Art und Weise, wie der Zugang zu den Informationen eröffnet wird, weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen wurde. Im Falle der Öko-Bilanz und Management-Verordnung, bei der die Deutschen als einzige in der Ministerratsphase mit Nein stimmten, bestand der Kompromiß darin, diese nur auf freiwilliger Basis einzuführen.

2.3 Integrierter Umweltschutz: Der Konflikt zwischen britischem und deutschem Problemlösungsansatz

Besonders heftig prallen gegenwärtig die Problemlösungsansätze Großbritanniens und der Bundesrepublik bei der Debatte über eine Richtlinie über den integrierten Umweltschutz erneut aufeinander. Die IPC-Richtlinie ist jedoch nicht nur interessant im Hinblick auf den regulativen Wettbewerb, der sich zwischen den Nationalstaaten abspielt und den Verhandlungs- und Gestaltungsprozeß der Richtlinie maßgeblich prägt. Ein weiterer bedeutungsvoller Aspekt betrifft den Strategiewechsel der Kommission: Wie bereits am Beispiel der

Umweltinformations-Richtlinie ersichtlich wurde, rückt die Kommission zunehmend von dirigistischen Formen der Steuerung ab. Statt von 'oben' regulativen Druck auf die Mitgliedsländer auszuüben, mobilisiert und nutzt sie den Druck 'von unten' durch eine gezielte Informations- und Öffentlichkeitspolitik.

Angeregt durch das britische 'Integrated Pollution Control System'¹⁷ forciert die EU-Kommission seit 1991 die Entwicklung einer integrierten Genehmigung von Prozessen medienübergreifend in den Bereichen Luft, Wasser und Boden. Diese soll auf der Basis der Best Available Technique erfolgen, und die Mitgliedsländer sind gehalten, die Emissionsgrenzwerte so festzulegen, daß bestimmte Luftqualitätsstandards nicht überschritten werden. Schon in den Beratungen der Länderexperten verlief die Diskussion kontrovers, weil das britische Problemlösungs-"Framing", das von der Kommission aufgegriffen wurde, zu einem frühen Zeitpunkt auf den Widerstand der Deutschen stieß. Aufgrund dieser Polarisierung wurden verschiedene Versionen in der Entwurfsphase diskutiert. Diese sollten den verschiedenen Einwänden Rechnung tragen. Zentraler Streitpunkt war die Frage, anhand welcher Kriterien der Stand der Technik definiert und umgesetzt werden soll, inwieweit der lokalen Umweltqualität Rechnung getragen werden soll und ob europäische oder nationale Emissionsstandards festzulegen sind. Umstritten ist auch, ob - und gegebenenfalls welche - wirtschaftlichen Aspekte eine Rolle spielen sollen und ob und auf welche Weise die Öffentlichkeit Zutritt zu den Genehmigungsverfahren erhält. Die Konfliktlinien sind dadurch charakterisiert, daß die Bundesrepublik, die traditionell einen technologischen Umweltschutz praktiziert, gemeinsam mit Dänemark und den Niederlanden auf einer technologieorientierten Vorgehensweise beharrt, während vor allem die südlichen Mitgliedstaaten und Großbritannien sich für einen qualitätsbezogenen Ansatz einsetzen.

Die Deutschen nutzten ihre Ratspräsidentschaft strategisch als institutionelle Ressource, um ihren Anliegen Nachdruck zu verleihen. Kurzfristig legten sie in COREPER einen in wesentlichen Punkten geänderten Entwurf vor, die von den anderen nationalen Delegationen jedoch entrüstet als rein "deutscher" Vorschlag zurückgewiesen wurde, der keinen Kompromißcharakter habe: "The Germans were trying to hijack the directive" (International Council of Min., Januar 1995). Auch die Beziehungen zum Umweltausschuß des europäischen Parlamentes wurden mobilisiert, um Unterstützung für die deutsche Position zu finden. Alle Anstrengungen brachten jedoch nur einen partiellen Erfolg. Zwar wurde die sog. "BAT-Escape Clause", d.h. die Möglichkeit, den Stand der Technik bei gegebener regionaler Umweltqualität anzusetzen, entfernt, doch wurden den südlichen Ländern Sonderbedingungen eingeräumt.

17 Der britische Einfluß auf die Gestaltung der Richtlinie wurde dadurch untermauert, daß auf Aufforderung der Kommission ein britischer Beamter aus dem Department of Environment nach Brüssel abgeordnet wurde, um die Richtlinie zu "schreiben".

So zeichnet sich im Zuge des Gestaltungsprozesses dieser wichtigen Direktive des europäischen Umweltschutzes ein deutliches Muster ab: In der ersten Phase findet sich bei der Problemdefinition und der Gestaltung der Handlungsagenda ein Zusammenspiel zwischen Großbritannien und der Kommission, weil deren Problemsichten und Lösungsansätze konvergieren. In der zweiten Phase der Expertenberatung wird entsprechend die Problemlösung sehr zum Leidwesen der Bundesrepublik, die sich bei der Gestaltung der Direktive im ordnungspolitischen Abseits sieht, durch die Regulierungsphilosophie der Briten und der Kommission dominiert: Elemente der Umweltqualitätsorientierung, der integrierten Genehmigung und der höchstmöglichen Transparenz stehen im Vordergrund. Als es in der dritten Phase jedoch zur konkreten Entscheidungsvorbereitung kommt und die positiven und negativen Betroffenheiten der Mitgliedstaaten herausgestellt und in Verhandlungen zu einem Ausgleich geführt werden, wirft die Bundesrepublik alle ihre Ressourcen, insbesondere institutioneller Art (Ratspräsidentschaft, Beziehungen zum Europäischen Parlament) in die Waagschale, um Regulierungszugeständnisse herauszuhandeln, die dem deutschen Ansatz näher stehen. Zum Bedauern der Briten blieben die Bemühungen der Deutschen in dieser letzten Verhandlungsrunde nicht ohne Erfolg: Auch mit einem guten Start als "First Mover" ist das Rennen noch lange nicht entschieden.

Allein diese wenigen Beispiele konkreter europäischer Gesetzgebung, die allerdings in diesem Politikbereich von zentraler Bedeutung sind, zeigen, wie unterschiedliche regulative Problemlösungstraditionen der Mitgliedsländer auf der europäischen Bühne aufeinandertreffen und um Einfluß konkurrieren. Insbesondere die Schlüsselrolle der Kommission und deren Bemühung, unterschiedliche Regulierungstraditionen - gemäß den übergeordneten Steuerungsinteressen des Europäischen Rates - zum Tragen kommen zu lassen und auszutarieren, erklärt den Flickenteppich-Charakter europäischer regulativer Politik.

Literatur

- Bach, Maurizio, 1992: Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren. Bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. In: Zeitschrift für Soziologie 21, 16-30.
- Benz, Arthur/ Fritz W. Scharpf/ Reinhard Zintl, 1992: Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt a.M.: Campus.
- Brown, Kevin, 1994: Light Cast on Secret Manoeuvring of EU Ministers. In: Financial Times, 13.09.1994.
- Caporaso, James A., 1992: International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations. In: International Organization 46, 599-632.
- Eichener, Volker, 1992: Social Dumping or Innovative Regulation? Processes and Outcomes of European Decision-Making in the Sector of Health and Safety at Work Harmonisation. EUI Working Paper SPS Nr. 92/28. Florenz: Europäisches Hochschulinstitut.
- Eichener, Volker, 1995: Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf nationale Politikmuster. In: Markus Jachtenfuchs/ Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich (im Erscheinen).
- deLeon, Peter, 1993: Demokratie und Policy-Analyse: Ziele und Arbeitsweise. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 471-485.
- Fischer, Frank, 1993: Bürger, Experten und Politik nach dem "Nimby"-Prinzip: Ein Plädoyer für die partizipatorische Policy-Analyse. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 451-470.
- Haas, Peter M., 1992: Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone. In: International Organization 46, 187-224.
- Héritier et al., 1994: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union. Opladen: Leske + Budrich.
- Hirsch, Fred, 1978: Social Limits to Growth. London: Routledge.
- IEP (Institut für europäische Politik), 1989: "Comitology" - Characteristics, Performance and Options. Bonn: Selbstverlag.
- Kohler-Koch, Beate, 1990: Vertikale Machtverteilung und organisierte Wirtschaftsinteressen in der Europäischen Gemeinschaft. In: Ulrich von Alemann et al. (Hrsg.), Die Kraft der Region: Nordrhein-Westfalen in Europa. Bonn: Dietz, 221-235.

- Lindblom, Charles E., 1965: *The Intelligence of Democracy. Decision Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
- Lodge, Juliet, 1994: *Transparency and Democratic Legitimacy*. In: *Journal of Common Market Studies* 32(3), 343-368.
- Majone, Giandomenico, 1994: *The Rise of the Regulatory State in Europe*. In: Wolfgang C. Müller/ Vincent Wright (Hrsg.), *The State in Western Europe: Retreat or Redefinition?*, Sonderheft: *West European Politics* 17(3), 77-101.
- Mayntz, Renate, 1994: *Deutsche Forschung im Einigungsprozeß. Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Peters, Guy P., 1991: *Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community*. In: Alberta M. Sbragia (Hrsg.), *Europolitics: Institutions and Policy-Making in the "New" European Community*. Washington, D.C.: Brookings, 75-122.
- Scharpf, Fritz W., 1991: *Political Institutions, Decision Styles, and Policy Choices*. In: Roland M. Czada/ Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*. Frankfurt a.M.: Campus, 53-86.
- Scharpf, Fritz W., 1992: *Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. In: Arthur Benz/ Fritz W. Scharpf/ Reinhard Zintl: *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M.: Campus, 11-28.
- Scharpf, Fritz W./ Matthias Mohr, 1994: *Efficient Self-Coordination in Policy Networks. A Simulation Study*. MPIFG Discussion Paper 94/1. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Schmidt, Susanne, 1995: *The Integration of the European Telecommunication and Electricity Sectors in the Light of International Relations Theories and Comparative Politics*, Paper, ECPR Joint Sessions of Workshops, Bordeaux 27.04.-02.05.1995.
- Tversky, Amos/ Daniel Kahnemann, 1981: *The Framing of Decision and the Psychology of Choice*. In: *Science* 211, 453-458.
- Weinstock, Ulrich, 1984: *Nur eine europäische Umwelt? Europäische Umwelt im Spannungsverhältnis von ökologischer Vielfalt und ökonomischer Einheit*. In: Eberhard Grabnitz (Hrsg.), *Abgestufte Integration: Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept? Ergebnisse eines Forschungsprojektes des Instituts für Integrationsforschung der Stiftung Europa-Kolleg Hamburg*, Schriftenreihe Europa-Forschung, Bd. 8. Kehl am Rhein: Engel, 301-341.
- Zintl, Reinhard, 1992: *Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung*. In: Arthur Benz/ Fritz W. Scharpf/ Reinhard Zintl: *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M.: Campus.