

Argumentieren und Verhandeln im europäischen Verhandlungssystem
und die Frage nach der Einflussreichweite der Kommission

Magisterarbeit
von:

Diana Panke

Vorgelegt bei:
Prof. Dr. Beate Kohler-Koch
Lehrstuhl für Politische Wissenschaft II
Universität Mannheim

Mannheim, 5. Juni 2002

Inhalt

Seite

Inhalt	Seite
Einleitung	1
I. Rationalistische Ansätze zum supranationalen Unternehmertum der Kommission	4
I.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede rationalistischer Ansätze	4
I.2 Intergouvernementalistische Ansätze	5
I.3 Supranationalistische Ansätze	6
I.3.1 Die Initiierungsphase	7
I.3.2 Die Präferenzbildungsphase	9
I.3.3 Die Entscheidungsfindungsphase	9
I.4 Unterschiede supranationaler und intergouvernementaler Ansätze	9
I.5 Erklärungslücken rationalistischer Theorien zum supranationalen Unternehmertum	15
II. Ein reflexiv-institutionalistischer Ansatz zum supranationalen Unternehmertum	18
II.1 Das Verhältnis von Ontologie und Epistemologie	18
II.2 Institutionelle Strukturierungen von Interaktionen	22
II.2.1 Dimensionen der institutionellen Strukturierung	23
II.2.2 Strukturierung der europäischen Interaktionsarenen	25
II.2.3 Strukturierung des Interaktionsprozesses	27
II.3 Framing	28
II.4 Leitideen	33
II.5 Die Auswahl von Normen	36
II.6 Bewertung des reflexiv-institutionalistischen Ansatzes	37
III. Argumentieren und Verhandeln	40
III.1 Thesen zum Zusammenhang von Interaktionsmodus und der Einflussreichweite der Kommission	42
III.2 Argumentieren und Verhandeln – Probleme der Erfassung in Diskurs- und Verhandlungstheorie	43
III.2.1 Handlungsrationalitäten und Kommunikationsmodi	46
III.2.2 Problematiken bei der Nutzbarmachung der Diskurstheorie	50
III.3 Die Wirkungsweise von Sprechakten	52
III.4 Interaktionsstrukturen	55
III.4.1 Voraussetzungen für die Bildung von Interaktionsstrukturen	55
III.4.1.1 Einordnungsstandards der Sprechakte	55
III.4.1.2 Rahmenbedingungen	60
III.4.2 Kommunikationsmodi und verfolgbare Zielsetzungen innerhalb von Interaktionsstrukturen	62

	Seite
III.4.2.1 Zielsetzungen beim Kommunikationsmodus ,Verhandeln‘	62
III.4.2.2 Zielsetzungen beim Kommunikationsmodus ,Argumentieren‘	63
III.4.3 Interaktionsphasen: Situationskonstruktion und Handlungs- koordination	65
III.4.3.1 Verhandeln	66
III.4.3.2 Argumentieren	68
III.4.4 Systemische Effekte	70
III.5 Fazit	71
IV. Kontextualisierung	75
IV.1 Die Europäische Union als Verhandlungssystem	76
IV.2 Kontextfaktoren und ihr Einfluss auf die Struktur von Interaktionen	79
IV.2.1 Gegenstände	80
IV.2.2 Umfeld	86
IV.3 Die Bedeutung von Öffentlichkeit	87
IV.4 Wandel von Interaktionsstrukturen	89
IV.5 Geltungsbereiche rationalistischer und reflexiv-institutionalistischer Ansätze	90
IV.6 Der Einfluss der Kommission auf die Interaktionsstrukturen	92
IV.7 Fazit	97
Schlussbetrachtung	100
Anhang: Literaturverzeichnis	

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abb. I.1: Rationalistisches Phasenmodell eines Entscheidungsfindungsprozesses	7
Abb. I.2: Überblick über die Einflussreichweite der Kommission bei supranationalen und intergouvernementalen Ansätzen	10
Abb. I.3: Erklärungsgehalt rationalistischer Ansätze	16
Abb. II.1: Dimensionen institutioneller Strukturierung	24
Abb. II.2: Framing und die Erfolgsaussichten konkreter Einflussnahme	32
Abb. II.3: Framing als sequentieller Prozess	32
Abb. II.4: Einflussmöglichkeiten von Ideenträgern in den Interaktionsphasen	38
Abb. III.1: Handlungsrationaltäten mit Interaktionsbezug	47
Abb. III.2: Handlungsrationaltäten ohne Interaktionsbezug	47
Abb. III.3: Kombinationsmöglichkeiten von Handlungsrationaltäten und Kommunikationsmodi	49
Abb. III.4: Einordnungsstandards der Sprechakte	59
Abb. III.5: Die Interaktionsstrukturen: Argumentieren und Verhandeln	72
Abb. IV.1: Interaktionsstrukturen bei Gegenständen und deren Umfeld	90
Abb. IV.2: Ideale Anwendungsbereiche rationalistischer und reflexiv-institutionalistischer Ansätze zum supranationalen Unternehmertum der Kommission	97

Einleitung

Im Zuge einer immer tiefer werdenden Integration verliert die Frage nach der Bedeutung der Kommission als dem zentralen supranationalen Akteur im europäischen Institutionengefüge nichts an Relevanz. Dies spiegelt sich in einer Vielfalt an Fallstudien wider, die nicht umhin kommen, die Einflussreichweite der Kommission zu thematisieren. Der empirisch wie theoretisch diagnostizierte Einfluss reicht hierbei von nahezu Irrelevanz bis zu maßgebender substanzieller Einflussnahme. Vor allem mit Blick auf die empirischen Studien erstaunt dieses Spektrum divergierender Urteile zunächst. Bei genauerer Betrachtung ist festzustellen, dass diese Varianz keiner mangelhaften Aufarbeitung der Empirie entspringt, sondern vielmehr in den verschiedenen theoretischen Rahmen wurzelt. Gleichwohl findet selbst innerhalb des rationalistischen Paradigmas eine Debatte über verschiedene theoretische Zugänge nur am Rande und nur in begrenztem Umfang statt,¹ weshalb die empirischen Befunde zur Einflussreichweite der Kommission als solche unverbunden nebeneinander stehen und sich bei Generalisierungen gar widersprechen.

Diese Arbeit beschäftigt sich deshalb mit der Frage, wie die Einflussreichweite der Kommission in der Europäischen Union sowohl in Bezug auf die alltägliche Politik als auch im Hinblick auf Regierungskonferenzen *theoretisch adäquat* konzipiert werden kann.

Wie gezeigt werden wird liegt die Ursache für die unterschiedlichen Bedeutung, die der Kommission zugeschrieben wird, in den verschiedenen theoretischen Ansätzen. Deshalb wird die Frage wann und wie die Präferenzen und Ideen der Kommission eine Rolle spielen nicht über ein empirisch gelagertes induktives Vorgehen beantwortet. Vielmehr hat diese Arbeit zum Ziel, in deduktiver Weise einen übergreifenden theoretischen Rahmen zu entwickeln, der in der Lage sein soll, der variierenden Bedeutung der Kommission Rechnung zu tragen.

Hierzu wird die Konzeption der Europäischen Union als ein Verhandlungssystem zugrunde gelegt (Hooghe 1996; Jachtenfuchs und Kohler-Koch 1996; Marks 1993), die berücksichtigt, dass sich die Art des Regierens in der Europäischen Union maßgebend von der im staatlichen Kontext unterscheidet, da es sich bei der Entscheidungsfindung um ‚Regieren ohne Regierung‘ handelt.² Damit wird dem europäischen Entscheidungsfindungsmodus Rechnung getragen, der sich nicht durch hierarchische Steuerung auszeichnet, sondern durch Koordinationsprozesse in und zwischen den verschiedenen Interaktionsarenen, die sowohl prozedural als auch bereichsspezifisch ausdifferenziert sind. In diesem Sinne bildet die Europäische Union als politisches System einen Handlungskontext für die in den Interaktionsarenen agierenden Akteure.

Zwar hat sich bezüglich des Konzepts ‚Verhandlungssystem‘ weitestgehend ein Konsens innerhalb der Forschergemeinde herausgebildet, Dissens herrscht allerdings über die Art der in verschiedenen Arenen erfolgenden Koordination. Mit dem Verhandeln und dem Argumentieren bzw. Problemlösen gibt es zwei unterschiedliche Koordinationsmodi (Elgström und Jönsson 2000), die, wie gezeigt werden wird, erhebliche Auswirkungen auf die Konzeptualisierung der möglichen Einflussreichweite der Kommission mit sich bringen.

In den ersten beiden Kapiteln macht sich diese Arbeit zur Aufgabe, die verschiedenen theoretischen Zugangsmöglichkeiten zu systematisieren, um theoretische Erklärungslücken und Inkonsistenzen wie auch Generalisierungen über die Bedeutung der Kommission als Ursachen empirischer Divergenzen aufzudecken. Zunächst werden hierzu die unterschiedlichen theoretischen Zugangsmöglichkeiten systematisiert. Dabei lassen sich mit rationalistischen (Teil I)

¹ Eines der wenigen Beispiele, für die mitunter theoretische Auseinandersetzung zwischen intergouvernementalen und supranationalen Ansätzen findet sich bei Moravcsik (1999).

² So der Titel des von Rosenau herausgegebenen Bandes (1992).

und reflexiv-institutionalistischen Ansätzen (Teil II) zwei unterschiedliche Zugänge ausmachen, die sich im Hinblick auf die Konzeptualisierung der in den europäischen Interaktionsarenen ablaufenden Interaktionen maßgebend unterscheiden. Rationalistische und reflexive Ansätze sind aufgrund ihrer jeweiligen Prämissen auf unterschiedliche Ausschnitte der Wirklichkeit zugeschnitten. Sie lassen jeweils nur eine ‚einseitig gebrochene‘ Perspektive zu. Während sich aus den Prämissen rationalistischer Ansätze das Verhandeln als Modus der Interaktionen in den Arenen des europäischen Verhandlungssystems ergibt, liegt dem reflexiv-institutionalistischen Ansatz zugrunde, die Akteure würden argumentieren. Damit geht einher, dass der Kommission in theoretisch konsistenter Weise jeweils unterschiedliche Möglichkeiten der Einflussnahme zugeschrieben werden. Während sie beim Verhandeln in Abhängigkeit des Grades der Informationsverteilung vor allem die *Effizienz* durch vielfältige Vermittlungstätigkeiten erhöhen kann, ist sie beim Argumentieren je nach der Güte ihre Gründe in der Lage *substanziellen* Einfluss auszuüben.

Rationalistische Ansätze konzipieren – zumeist implizit – die europäischen Interaktionsarenen als durch den Modus des Verhandeln gekennzeichnet, wie im ersten Teil der Arbeit gezeigt wird. Im zweiten Teil dieser Arbeit wird deshalb ein reflexiv-institutionalistischer Zugang gewählt, mit dem die Sphäre konzeptuell erfasst wird, die bei rationalistischen Ansätzen außen vor bleiben muss: das Argumentieren. Gleichwohl das Überzeugen mit einem reflexiv-institutionalistischer Ansatz konzeptualisiert werden kann, ist mit diesem Zugang die Einflussreichweite der Kommission nicht adäquater bzw. besser zu erfassen als mit rationalistischen Ansätzen. Vielmehr betrachten rationalistische und reflexive Ansätze mit dem Verhandeln und dem Argumentieren jeweils andere Ausschnitte der Realität des europäischen Verhandlungssystems.

Zur wichtigen Aufgabe avanciert deshalb abzugrenzen, wann in den europäischen Interaktionsarenen eher argumentiert, wann eher verhandelt wird. Die in den ersten beiden Teilen dieser Arbeit durchgeführte Untersuchung führt zu dem Schluss, dass die idealen Geltungsbereiche der beiden Zugänge nur über die Verlagerung der Analyseebene bestimmt werden können. Dies erfolgt über die deduktive Entwicklung eines übergreifenden theoretischen Rahmens (Teil III und IV). Dabei gilt es sich von der, bei rationalistischen Ansätzen stark ausgeprägten, beim reflexiv-institutionalistischen Ansatz unterschwellig enthaltenen, methodologisch-individualistischen handlungstheoretischen Fundierung zu lösen und eine *Interaktionsperspektive* einzunehmen, die erlaubt akteursunabhängige Faktoren zu ermitteln, die entweder Argumentieren oder Verhandeln begünstigen. Ein induktives Vorgehen muss trotz der Fülle an empirischen Studien abgelehnt werden, weil diese sich aufgrund der jeweiligen Prämissen des gewählten theoretischen Rahmens und insbesondere der Ableitung von Kommunikationsmodi aus Handlungsrationalitäten nicht für einen Brückenschlag eignen.

Die Basis für die Betrachtung der Interaktionsebene wird im dritten Teil der Arbeit geschaffen. Ausgangspunkt bildet hier die in der Zeitschrift für Internationale Beziehungen intensiv geführte Debatte über die Bedeutung von Kommunikation für die Theoriebildung der Internationalen Beziehungen, die sich mit dem Erkenntnisgewinn beschäftigt, den die Nutzbarmachung der Habermas‘chen Diskurstheorie bringen kann. Zunächst werden die Schwachstellen dieser Debatte identifiziert. Das Augenmerk liegt dabei auf den Problemen, die durch Verwendung von methodologisch-individualistischen Handlungsmodellen entstehen, die insbesondere zu einer Verzerrung bei der Abgrenzung von Verhandeln und Argumentieren führen. Auf Basis dieser Überlegungen werden einige analytische Differenzierungen eingeführt, die erlauben Argumentieren und Verhandeln als Kommunikationsmodi von Handlungsrationalitäten zu lösen, um beide Koordinationsmodi auf der Analyseebene der Interaktion betrachten zu können.

Die Differenzierung zwischen Interaktions- bzw. Kommunikationsmodi und deren Trennung von individualistischen handlungstheoretischen Modellen bilden den Ausgangspunkt für den vierten Teil dieser Arbeit, in dem die kontextuelle Abgrenzung von Argumentieren und Verhandeln durch Betrachtung der Interaktionsebene erfolgt. Hierbei findet kein methodologisch-individualistischer Rückgriff auf Handlungsmodelle statt. Anstelle dessen werden die Voraussetzungen für die Ausbildung und Erhaltung von Interaktionsstrukturen in der Europäischen Union betrachtet. Dieses Vorgehen erlaubt Tendenzen auszumachen, unter welchen Umständen sich im europäischen Verhandlungssystem eher die Interaktionsstruktur Argumentieren bzw. Verhandeln bildet und, damit einhergehend, unter welchen Umständen die Einflussreichweite der Kommission als tendenziell substanziell bzw. effizienzerhöhend zu erwarten ist. Zweitens können, aufbauend auf der Betrachtung der Interaktionsebene, weitere Aussagen zu möglichen Strategien der Kommission zur gezielten Einflussnahme auf die Bildung, die Erhaltung und den Wandel von Interaktionsstrukturen getroffen werden, die über die mit rationalistischen und reflexiv-institutionalistischen Ansätzen konzeptionierte Einflussreichweite der Kommission hinausgehen.

I. Rationalistische Ansätze zum supranationalen Unternehmertum der Kommission

I.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede rationalistischer Ansätze

Rationalistische Ansätze zeichnen sich durch eine positivistische Epistemologie aus und sind auf der ontologischen³ Ebene durch exogen gegebene Interessen und weitestgehend durch die Denkfigur des homo oeconomicus geprägt.⁴ Akteure werden damit als rationale Nutzenmaximierer konzipiert, die mit dem Bestreben beschäftigt sind, die situativ aus ihren exogen gegebenen Interessen ableitbaren Präferenzen gemäß einer als günstig erachteten Zweck-Mittel Relation umzusetzen. Eine logische Folge ist, dass Präferenzen während der laufenden Interaktion nicht mehr wandelbar sind, von der Möglichkeit des instrumentellen Lernens einmal abgesehen. Die zwischen den an ihrer Präferenz orientierten Akteuren ablaufende Kommunikation dient dementsprechend lediglich der Mitteilung von Verhandlungspositionen und der an sie gekoppelten Drohungen und Versprechen zur Durchsetzung von Forderungen.

Interaktionen sind aus rationalistischer Perspektive generell mit dem Problem behaftet, Transaktionskosten zu verursachen, die nach dem Zeitpunkt ihres Anfallens in ex-ante und ex-post Transaktionskosten systematisiert werden können. Ersterem Komplex sind Informations- und Verhandlungskosten zuzurechnen, letzterem Implementations- und Überwachungskosten (Williamson 1985). Im Hinblick auf die ex-ante anfallenden Kostenkomponenten unterscheiden sich rationalistische Ansätze bezüglich des zugrunde gelegten Grads geteilter Informationen der Akteure und dem Ausmaß der ‚natürlichen‘ Effizienz von Verhandlungen. Über das Konzept der Transaktionskosten können rationalistische Ansätze miteinander verglichen werden (vgl. Moravcsik 1999), denn sie konzipieren – teils explizit, teils implizit – die aus der Höhe der Transaktionskosten resultierenden ‚Gelegenheitsfenster‘ (‘windows of opportunity’), die je nach Ansatz beim Agenda-setting, der Präferenzbildung oder der Interaktion in der Entscheidungsfindungsphase ausgemacht werden, als Ansatzpunkte für die Einflussnahme der Kommission als supranationaler Unternehmer.

Allerdings liegen den rationalistischen Ansätzen unterschiedliche Konzeptionen über die in den drei Phasen anfallenden Transaktionskosten bzw. der Faktoren zugrunde, die Transaktionskosten beeinflussend. Beispielsweise führen Unsicherheit und Informationsasymmetrie zur Erhöhung von Transaktionskosten (Williamson 1985)⁵, wobei mit steigenden Kosten die Wahrscheinlichkeit zunimmt, dass eine Kooperation scheitern wird. Daher öffnet sich mit steigenden Transaktionskosten ein ‚window of opportunity‘ für die Kommission, die versuchen kann durch vielfältige Interventionen Einfluss zu nehmen, der je nach Ansatz von substanziell bis zur Steigerung der Effizienz zwischenstaatlicher Verhandlungen reicht. Entsprechend folgt, dass, liegt einem Ansatz die explizite oder implizite Annahme geringer Transaktionskosten zugrunde, keine Gelegenheit zur Einflussnahme supranationaler Akteure ausgemacht werden kann.⁶

³ Der Begriff der Ontologie als die ‚Lehre von der Beschaffenheit der Welt‘ wird in dieser Arbeit, wie häufig in den Internationalen Beziehungen (vgl. Schaber und Ulbert 1994), in einem weiten Sinne verwandt. So werden hier auch Prämissen über die Beschaffenheit der Akteure (mensenbildliche Denkfiguren und Handlungsrationitäten) als ontologische Fragen betrachtet.

⁴ Das in dieser Arbeit zugrunde gelegte ontologische Hauptkriterium für rationalistische Ansätze sind exogene Interessen. Wie der von March und Olsen (1984; 1989) entwickelte normative Institutionalismus veranschaulicht, dessen Kern die von Institutionen ausgehende Handlungsstrukturierung ist, ist auch die menschenbildliche Denkfigur des homo sociologicus und die individualistische handlungstheoretische Fundierung der Logik des angemessenen Handelns mit dem Rationalismus kompatibel.

⁵ Ex-ante transaktionskostenbestimmende Determinanten sind beispielsweise die Anzahl der Akteure und Anzahl möglicher Gleichgewichtslösungen.

⁶ Diese Überlegung verdeutlicht, dass die Prämissen der jeweiligen Ansätze die konzeptionell erfassbare Einflussreichweite durch Art und Anzahl möglicher ‚windows of opportunity‘ bestimmen. Wenn im Folgenden rationalistische Ansätze zum supranationalen Unternehmertum dargestellt werden, geht es zunächst weniger darum, zu erörtern, welche Prämissen plausibel erscheinen, als darum existierende rationalistische Ansätze hinsichtlich ihres Fokus und der Einflussart zu systematisieren.

Ziel dieses Kapitels ist es, die in rationalistischen Ansätzen zu findenden theoretischen Konzeptionen des Einflusses der Kommission systematisch darzustellen (I.2 und I.3), um zum einen theoretische Unterschiede aufzudecken, aus denen unterschiedliche empirische Befunde wie auch Verallgemeinerungen im Hinblick auf die Bedeutung der Kommission resultieren (I.4). Zum anderen sollen Inkonsistenzen aufgezeigt werden, die zugleich den Bedarf nach einem anderen theoretischen Zugang als den rationalistischen deutlich werden lassen (I.5).

Zunächst können Arbeiten zum supranationalen Unternehmertum nach dem der Kommission zugestandenem Potenzial der Einflussnahme differenziert werden. Während der Intergouvernementalismus, dessen Fokus auf den Regierungskonferenzen liegt, die Möglichkeiten der Gestaltung durch supranationale Akteure als gering einstuft, ist ihre Bedeutung im Neofunktionalismus⁷ bzw. in den als ‚supranational‘ bezeichneten Ansätzen,⁸ die überwiegend die alltägliche Politik betrachten, groß. Die Einflussreichweite kann weitergehend differenziert werden, indem zwischen effizienz erhöhender und substanzieller Einflussnahme supranationalen Unternehmertums unterschieden wird.

I.2 Intergouvernementalistische Ansätze

Intergouvernementalistische Ansätze zeichnen sich zunächst durch die Konzeption von Staaten als die wichtigsten Akteure aus. Dementsprechend haben nichtstaatliche Akteure nur geringen Einfluss auf die Ergebnisse von politischen Entscheidungsfindungsprozessen (Hoffmann 1966; Taylor 1983). Zwar besitzt die Kommission die Möglichkeit der Initiative, doch wird vom Intergouvernementalismus vertreten, dass es ihr nicht gelingt, sich über staatliche Interessen hinweg zu setzen, ihr kein substanzieller Einfluss zugeschrieben wird (Hoffmann 1966: 888). Hingegen können supranationale Akteure die Effizienz von Verhandlungen erhöhen, indem sie als unparteiische Vermittler agieren und versuchen, Paketlösungen zu schnüren (Hoffmann 1966: 888; Taylor 1983: 101, 109). Eine weitere Option, mit der Verhandlungseffizienz erhöht werden kann, stellen Ausgleichszahlungen dar (Hoffmann 1956).

Eine neuere intergouvernementalistische Arbeit, die sich ausführlich der Frage des Einflusses supranationaler Akteure widmet, stammt von Andrew Moravcsik (1998; 1999). Dessen Zwei-Ebenen-Theorie zum Einfluss supranationaler Unternehmer bei den Regierungskonferenzen der Europäischen Union (EU) ist in hohem Maße von seinen Überlegungen zum liberalen Intergouvernementalismus geprägt (Moravcsik 1993). Dementsprechend konzeptualisiert er internationale Kooperationen als zweistufige Prozesse, wobei zwischen der

⁷ Der Neofunktionalismus wurde maßgebend von Haas (1961; 1964), Lindberg (1963) und Linberg und Scheingold (1970) entwickelt und hat seine theoriegeschichtlichen Wurzeln im Funktionalismus Mitransys (1943). Knapp skizziert basiert der Neo-Funktionalismus auf drei ‚spill-over‘ Effekten, mit denen erklärt wird, warum sich die Integration im Verlauf der Zeit weiter vertiefen wird. Neben dem ‚spill-over‘ Effekt des sachlogischen Übergreifens, der in ähnlicher Weise im Funktionalismus zu finden ist (‚functional spill-over‘, gibt es den politischen ‚spill-over‘, der Lernprozesse nationaler Eliten zum Gegenstand hat (wenn auch primär die instrumentelle Form des Lernens und nicht die reflexive; vgl. II), und den ‚cultivated spill-over‘, nach dem die Kommission strategisch als vermittelnder und integrierender Akteur auftritt.

⁸ Zwar gilt der Neo-Funktionalismus als der ‚klassische‘ supranationale Ansatz, doch wird ihm im Folgenden kaum in Reinform Beachtung geschenkt. Der Grund ist, dass in den empirischen Anwendungen typischerweise zwar die Interaktionen zwischen gesellschaftlichen Eliten und supranationalen Akteuren im Vordergrund stehen, hierbei aber kaum der politische spill-over, bei welchem die nationalen Eliten maßgebend instrumentell lernen ihre Aufmerksamkeit und ihre Ansprüche auf die europäische statt auf die nationale Ebene zu richten, behandelt wird, sondern der ‚cultivated spill-over‘, bei welchem die Kommissionsaktivitäten im Vordergrund stehen, die neben der Einbindung gesellschaftlicher Gruppen hauptsächlich auf Vermittlung zwischen den Staaten abstellen. Zudem werden auf neo-funktionalistischem Gedankengut basierende Arbeiten in vielfältiger Weise ergänzt, etwa um Umweltfaktoren (vgl. Sandholtz und Zysman 1989).

Als supranational werden dementsprechend in dieser Arbeit all jene Ansätze bezeichnet, die entweder Teile neofunktionalistischen Gedankenguts verwenden, oder auf Basis eines Prinzipal-Agent Ansatzes (Pollack 1994, 1999; Tallberg 2000) bzw. rationalistischer ‚Ideenansätze‘ (Garrett und Weingast 1993) der Kommission Einflussmöglichkeiten zuschreiben, die über die intergouvernementale Konzeption hinausgehen.

Präferenzformierung und dem eigentlichen Verhandeln differenziert wird (Moravcsik 1993: 481). Im ersten Schritt werden die Präferenzen der staatlichen Akteure durch die Aggregation der innenpolitischen Konstellation organisierter nationaler Interessen bestimmt (Moravcsik 1993: 481). Der im zweiten Schritt ablaufende Verhandlungsprozess ist durch strategisches Interagieren gekennzeichnet, wobei die Teilnehmer unter Einsatz ihrer Verhandlungsmacht versuchen ihre Präferenzen durchzusetzen (Moravcsik 1998: 23).⁹ Dabei sind die mit einer Verhandlung einhergehenden Transaktionskosten vom Grad der Asymmetrie von Informationen abhängig. Im Unterschied zu den supranationalen rationalistischen Erklärungsansätzen entspringt die Informationsasymmetrie nach Moravcsik nicht dem zwischenstaatlichen, sondern dem innerstaatlichen Bereich. Unvollkommene Organisation, Repräsentation und Aggregation innerstaatlicher Interessen stellen drei Möglichkeiten dar, die Verzerrungen staatlicher Interessen mit sich bringen können. Diese bergen die Gefahr in sich, zu ineffizienten Verhandlungen zu führen, weil die Akteure auf Basis ‚falscher‘ ‚win-sets‘ agieren und somit kein optimales Interaktionsergebnis hervorbringen können. Supranationales Unternehmertum kann im Kontext asymmetrischer Informationsverteilung nur erfolgreich sein, wenn es seine größere administrative Kohärenz, seine Isolation von sozialen Interessen und seine zentrale Stellung zur Manipulation und Koordination der von den Staaten und den organisierten Interessen gehaltenen Informationen und Ideen nutzt (Moravcsik 1999: 283). Zusätzliche Bedingung für den Erfolg supranationaler Unternehmer ist, dass die Verhandlungsmaterie eine Neuerung darstellt, die Regierungen aber in alten Politiken verharren (Moravcsik 1999: 285). Nur in Konstellationen, in denen beide Bedingungen erfüllt sind, können supranationale Akteure Organisations-, Aggregations- und Repräsentationsprobleme lösen. Organisationsprobleme bestehen wenn potenziell wichtige soziale Interessen zwar vorhanden, aber noch unorganisiert sind, wodurch die staatlichen Vertreter ein unvollständiges Bild ihrer eigenen Interessen haben. Aggregationsprobleme rühren von einem fehlenden Überblick staatlicher Akteure über die komplette Verhandlungsmaterie und den davon betroffenen organisierten Interessen her. Repräsentationsprobleme entstehen wenn wichtige soziale Gruppierungen unterrepräsentiert sind (Moravcsik 1999: 285).

Bevor die aus den Prämissen entspringenden Verkürzungen der Einflussmöglichkeiten supranationaler Akteure auf Interaktionen kritisch hervorgehoben werden (I.5), gilt es, ein vollständigeres Bild von den existierenden Ansätzen zum supranationalen Unternehmertum in der EU zu gewinnen. Hierzu werden im Folgenden weitere rationalistische Ansätze vorgestellt.

I.3 Supranationalistische Ansätze

Die als supranational bezeichneten Ansätze zum supranationalen Unternehmertum betrachten im Unterschied zum Intergouvernementalismus nicht die Regierungskonferenzen, sondern die alltägliche Politik.¹⁰ Dahinter steht die implizit getroffene Annahme, dass Vertragsverhandlungen zwar wichtige Schritte für die europäische Integration darstellen, weil sie Veränderungen eine vertragliche Grundlage verleihen, die richtungsgebenden Impulse für die Weiterentwicklung der europäischen Integration jedoch aus der alltäglichen Politik stammen.

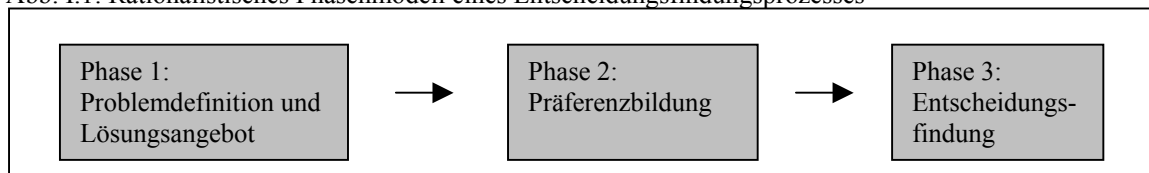
Die folgenden rationalistische Theorien basieren auf der Annahme, dass Interessen exogen gegeben sind und Präferenzen bereits vor dem eigentlichen Verhandlungsprozess gebildet werden, wobei sich die Akteurspräferenzen während des Verhandeln nicht mehr ändern. Der für die Einflussnahme supranationaler Akteure relevante Ausschnitt eines politischen Prozesses kann deshalb als dreistufiges Modell konzipiert werden (siehe Abb.1). In der

⁹ Verhandlungsmacht definiert Moravcsik dabei als die Art der einsetzbaren Drohung (Veto, Ausstieg oder das Suchen von Alternativkoalitionen) in Verbindung mit der Präferenzverteilung und -intensität, wobei die Präferenzintensität sich umgekehrt proportional auf die Verhandlungsmacht niederschlägt (Moravcsik 1998: 60-62).

¹⁰ Den supranationalistischen Ansätzen, die sich auch bzw. komplett auf Regierungskonferenzen beziehen, wird in Abschnitt I.4 Rechnung getragen.

ersten Stufe, der Initiierungsphase, erfolgt die Problemdefinition und die Ausarbeitung eines Lösungsangebotes. Dies ist Aufgabe der Kommission, die mit der Einreichung des Vorschlags in den Rat und gegebenenfalls das Europäische Parlament (EP) die zweite Stufe einleitet. Nun folgt die Phase der Präferenzformierung: Die Staaten bilden in Reaktion auf die Kommissionsinitiative ihre nationalen Präferenzen aus. Erst wenn die Akteure um ihre eigenen Präferenzen wissen, beginnt die Entscheidungsfindungsphase. In dieser dritten Stufe bleiben die vor dem Eintritt gebildeten Präferenzen konstant; die Regierungsvertreter beginnen mit der strategischen Interaktion, um einen Kompromiss zu erarbeiten.

Abb. I.1: Rationalistisches Phasenmodell eines Entscheidungsfindungsprozesses



In der ersten Phase sind all die Ansätze zu verorten, die die Fähigkeiten, die Kreativität oder die Expertise der Kommission als Erklärungsfaktoren hervorheben. Zur zweiten Phase zählen jene Arbeiten, die auf die Mobilisierung von Unterstützung für bestimmte Positionen abstellen. Schließlich lässt sich eine letzte Gruppe bilden, zu welcher Ansätze gehören, die mit der erklärenden Variable ‚unparteiische Vermittlung‘ oder ‚Fähigkeit Paketlösungen vorzuschlagen‘ versehen sind.

I.3.1 Die Initiierungsphase

Gemäß der vertraglichen Basis liegt das Initiativrecht für den Bereich der EG alleine bei der Kommission, für die Gemeinschaftliche Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz (ZIJ) bei der Kommission und den einzelnen Mitgliedsstaaten (Art. 251 und 252 EG-V; Art. 22 und 34 EU-V). Zweifelsohne steckt in der Kompetenz des Agenda-setting das Potenzial, europäische Politik zu gestalten. Allerdings klaffen die Auffassungen über die Reichweite des Gestaltungspotenzials auseinander. Es wird sowohl als gering und auf die Selektion der Probleme beschränkt als auch als groß und bis hin zur maßgeblichen substanziellen Mitgestaltung eines Rechtsaktes reichend eingeordnet (beispielsweise Sandholtz und Zysman 1989). Grund für diesen Spielraum ist, dass in beiden vertraglich verankerten Prozeduren der Ministerrat bzw. der Ministerrat mit dem EP die Kommissionsinitiative nicht nur inhaltlich verändern, sondern auch gänzlich ablehnen können.¹¹ Beispielsweise ist der Einfluss supranationaler Akteure dann groß, wenn – wie beim Kooperationsverfahren im Rat – die Initiative majoritär angenommen oder abgelehnt werden kann, inhaltliche Änderungen jedoch Einstimmig erfolgen müssen (Pollack 1997a: 122). Allerdings können die Exekutivmitglieder im Rat durch Ablehnung von Initiativen die Kommission dazu bringen, den Vorschlag vor der wiederholten Einreichung so zu modifizieren, dass er näher an den Präferenzen der Ratsmitglieder liegt. Da formale Regeln allein keinen hinreichenden Erklärungsansatz ermöglichen, suchen rationalistische Ansätze die Erklärungsfaktoren in den Inhalten der Initiativen und ihren Rahmenbedingungen.

Als Rahmenbedingungen lassen sich zwei Elemente ausmachen. Zum einen nimmt mit zunehmender Dringlichkeit des Gegenstands die Wahrscheinlichkeit ab, dass der Rat den Erstvorschlag ablehnt, um die Kommission zur Modifikation der Initiative zu bewegen (Gar-

¹¹ Den inhaltlichen Änderungsmöglichkeiten einer Initiative durch Ministerrat bzw. Ministerrat und das EP sind jedoch darin Grenzen gesetzt, als dass die Kommission formell das Recht besitzt, vor der Beschlussfassung des Rats eine eingebrachte Initiative wieder zurückzuziehen und verändert erneut einbringen (Art. 250 EG-V). Dieses Recht wird allerdings nicht zuletzt aus Legitimitätsüberlegungen heraus in der Praxis so gut wie nicht genutzt.

rett 1992: 552). Zum anderen öffnet sich in Zeiten des innerstaatlichen und internationalen Wandels, sei er politischer, wirtschaftlicher oder technologischer Art, ein ‚policy window‘, welches supranationale Akteure zur erfolversprechenden Durchsetzung ihrer Initiativen nutzen können (Kingdon 1984: 188; Sandholtz und Zysman 1989: 100). Erfolgreiche politische Unternehmer zeichnen sich dementsprechend dadurch aus, dass sie ihre Vorschläge dann einbringen, wenn das Problem von den Akteuren als solches erkannt wurde und zugleich das politische Klima des Umbruchs den staatlichen Akteuren keine Zeit lässt, eigene Lösungen zu entwickeln (Kingdon 1984: 188).

Zeugen die Problemlösungsvorschläge der Kommission von politischen Fähigkeiten oder der Kreativität einzelner Kommissare und fehlen diese den Regierungsvertretern im Rat (Young 1989: 355; Young 1991: 294), werden die Vorschläge der Kommission mit größerer Wahrscheinlichkeit und mit kleineren substanziellen Änderungen als Rechtsakte verabschiedet. Der mit diesen Variablen arbeitende Argumentationsstrang ist als ‚Theorie des großen Mannes‘ (Cox 1996: 321) bekannt. So wird argumentiert, dass Persönlichkeiten mit außergewöhnlichen Fähigkeiten und hoher politischer Kompetenz wie Monnet (Lindberg 1970: 93; Roussel 1996: 696; Yondorf 1965: 885), Hallstein (Lindberg 1970: 93) oder Delors (Cockfield 1994: 111; Sandholtz 1992: 27-28) die Weiterentwicklung der Europäischen Integration maßgebend beeinflusst hätten.¹²

In die gleiche Richtung weisen Ansätze, die auf der Gegenüberstellung von Expertise und technischer Kompetenz der Kommission einerseits und den geringeren Kenntnissen der Regierungsmitgliedern hinsichtlich komplexer und technischer Materien im Rat andererseits beruhen. Dabei gründet das größere Wissen der Kommission auf ihrer alltäglichen Zusammenarbeit mit Experten in Angelegenheiten hoher technischer Komplexität (Young 1989: 355). Supranationales Unternehmertum ist dementsprechend vor allem dann erfolgreich, wenn eine technisch komplexe Problemstellung vorliegt, die es der Kommission erlaubt, ihren Wissensvorsprung – der sich in der Ausgestaltung der Kommissionsvorschläge niederschlägt – zu nutzen. Je komplexer und technischer eine Materie ist, desto weniger wahrscheinlich ist es dieser Logik zur Folge, dass nationale Experten staatliche Präferenzen prägen können.

Nach Tallberg besteht eine weitere Möglichkeit den substanziellen Einfluss supranationaler Akteure auf das Verhandlungsergebnis zu erhöhen darin, die mit einer Materie verbundenen negativen Effekte zu verschweigen (Tallberg 2000: 849). Diesem Argument liegt die in allen Prinzipal-Agent-Ansätzen zu findende Annahme der Informationsasymmetrie zwischen Kommission und Rat zugrunde (Pollack 1994b, 1999; Alter 1998, Schmidt 1998). Nutzt die Kommission ihren Informationsvorsprung, indem sie Informationen über Auswirkungen ihres Initiativvorschlags zurückhält, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass der Rat zustimmt (Tallberg 2000: 849). Generell besteht die Schwäche dieses Argumentes darin, dass dem Umstand wiederholter Interaktionen nicht Rechnung getragen wird. Betrachtet man einen einzelnen Politikprozess, so mag es für den Agenten (Kommission) durchaus rational erscheinen, dem Prinzipal (Ministerrat) die Informationen zurückzuhalten, die ihn bewegen könnten, den Vorschlag abzulehnen. Wird hingegen die Interaktion wiederholt, eröffnet sich dem Prinzipal mit der Möglichkeit, einen anderen Vorschlag abzulehnen, ein Instrument zur ex-post Sanktionierung. Antizipiert der Agent wiederum die Sanktionsmöglichkeit, ändert sich sein rationales Kalkül. Unter Annahme langfristigen Kalkulierens wäre die Manipulation von Initiativen in Form des Zurückhaltens negativer Informationen nicht länger als rational zu erachten.

¹² Die sogenannte ‚great man‘ Theorie stellt insofern ein abweichender supranationaler Ansatz dar, als dass der Fokus weniger auf der alltäglichen Politik, als auf den Vertragsverhandlungen liegt. Dieser Umstand findet bei der abschließenden Systematisierung der rationalistischen Ansätze zum supranationalen Unternehmertum der Kommission Beachtung.

I.3.2 Die Präferenzbildungsphase

Das in der Präferenzbildungsphase einsetzende Argumentationsmuster stellt auf die Generierung von Unterstützung für bestimmte Positionen ab. Die Kommission kann versuchen je nach Inhalt der Materie organisierte Interessen – seien diese national oder transnational - oder auch Firmen zur Stärkung ihrer eigenen Präferenzen zu mobilisieren (Sandholtz und Zysman 1989: 96), um die Aggregation staatlicher Interessen, die sich zu einer Verhandlungspräferenz verdichten, substantziell zu beeinflussen.

I.3.3 Die Entscheidungsfindungsphase

Im eigentlichen Verhandlungsprozess bieten sich der Kommission mit unparteiischer Vermittlung durch Vorschlägen von Paketlösungen, Issue-Linkages, Ausgleichszahlungen sowie dem Vorschlägen einer bestimmten Gleichgewichtslösung mehrere Optionen der Einflussnahme an. Allerdings ist der Einfluss hier nicht substantzieller Natur, sondern an der Erhöhung der Verhandlungseffizienz orientiert. Damit die Kommission als Vermittler tätig werden kann, muss eine Verhandlungssituation bestehen, in welcher die Regierungsvertreter aus strategischen Überlegungen heraus sich gegenseitig Informationen über ihre Präferenzen vorenthalten (Luce und Raiffa 1958: 134). Wird die Kommission vor diesem Hintergrund als unparteiisch erachtet und vertrauen ihr die staatlichen Akteure deshalb ihre wahren Präferenzen an, ist die Kommission auf Basis ihres Informationsvorsprungs in der Lage, Vermittlungsarbeit zu leisten. Hervorgehoben wird darüber hinaus die bessere Übersicht der Kommission über alle zu verhandelnden Materien, die diese dazu nutzen kann, politikfeldübergreifende Verhandlungskompromisse herbeizuführen (Lindberg und Scheingold 1970: 94; Tallberg 2000: 849; Tranholm-Mikkelsen 1991: 10ff.).¹³

Der Kommission bietet sich eine weitere Möglichkeit den Verhandlungsprozess zu strukturieren: Sind nämlich die staatlichen Präferenzsets so gestaltet, dass sich mehrere Gleichgewichtslösungen ergeben können, steigen mit der Zahl dieser denkbaren Lösungen auch die Transaktionskosten. In diesem Fall kann der Vorschlag der Kommission als ‚focal point‘ dienen, wenn er sich auf allseits anerkannte Ideen beruft. Mit Hilfe dieser Fokussierung auf einer der möglichen Verhandlungslösungen, wird die Effizienz von Verhandlungen erhöht (Garrett und Weingast 1993: 177).¹⁴

I.4 Unterschiede supranationaler und intergouvernementaler Ansätze

Beim Vergleich der jeweiligen Einordnung der Rolle supranationalen Unternehmertums fällt zunächst auf, dass die Einflussreichweite der Kommission im liberalen Intergouvernementalismus geringer ausfällt als bei den Ansätzen, die als ‚supranational‘ bezeichnet wurden. Diese Differenz erklärt sich mit den unterschiedlichen Annahmen, die Hauptakteure des Integrationsprozesses betreffend. Der Intergouvernementalismus betrachtet die Mitgliedsstaaten als wichtigste Akteure, ‚supranationale‘ Ansätze dagegen räumen der Kommission einen weit größeren Stellenwert ein. Dementsprechend fokussiert der Intergouvernementalismus vor allem Hauptvertragsverhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten und nicht die alltägliche politische Praxis, die bei ‚supranationalen‘ Ansätzen im Vordergrund steht. Letztere sprechen den Regierungskonferenzen nicht ihren wichtigen Stellenwert für den Integrationsprozess ab, betrachten diese Verhandlungen aber nicht als isolierte ‚big bangs‘ (Moravcsik 1993: 473),

¹³ Hiermit in Verbindung steht die Tätigkeit der Kommission, zunächst gemeinsame Interessen der Staaten aufzudecken und dann bezüglich der bestehenden Partikularinteressen zwischen den Staaten zu vermitteln (Haas 1961: 368).

¹⁴ Zwar bezeichnen sowohl Garrett und Weingast als auch Goldstein und Keohane die Wirkungsweise von Ideen im Sinne von ‚focal points‘ als konstruktivistisch (Garrett und Weingast 1993; Goldstein und Keohane 1993). Allerdings sind die Interessen der Akteure auch beim Konzept der ‚focal points‘ nach wie vor exogen: “It is not something intrinsic to ideas that gives them their power, but their utility in helping actors to achieve their desired ends under prevailing constraints.” (Garrett und Weingast 1993: 178). Damit wird der Ansatz nach den in dieser Arbeit zugrunde gelegten ontologischen Kriterien dem rationalistischen Paradigma zugeordnet.

sondern als Schritte eines inkrementalen Prozesses, in welchem die Verhandlungen durch die Entwicklung der alltäglichen europäischen Politik im Wesentlichen vorstrukturiert werden (Pierson 1996).

Abb. I.2: Überblick über die Einflussreichweite der Kommission bei supranationalen und intergouvernementalen Ansätzen

	Effizienz	Substanzieller Einfluss
Alltägliche Politik	<i>Supranationale Ansätze in der Entscheidungsfindungsphase:</i> Vermittlung bei Paketlösungen, Issue-Linkages, Ausgleichszahlungen und ‚focal points‘	<i>Supranationale Ansätze in der Initiierungsphase:</i> Innovationen und Expertise <i>Supranationale Ansätze in der Interessenbildungsphase:</i> Mobilisierung organisierter Interessen
Regierungskonferenzen	<i>Intergouvernementalistische Ansätze in der Interessenbildungsphase:</i> Lösung von Organisations-, Aggregations- und Repräsentationsproblemen <i>Intergouvernementale Ansätze in der Entscheidungsfindungsphase:</i> Vermittlung bei Paketlösungen, Issue-Linkages und Ausgleichszahlungen	<i>Supranationale Ansätze:</i> indirekter Einfluss über die Entwicklung der alltäglichen Politik ‚Great Man‘ Theorie in der <i>Initiierungsphase</i>

Neben der Schwerpunktlegung auf unterschiedliche Ausschnitte der Realität (Regierungskonferenzen und alltägliche politische Praxis) unterscheiden sich beide Ansätze hinsichtlich der Einflussart supranationaler Entrepreneur. Hier ist zwischen substanziellem und effizienzsteigerndem Einfluss zu differenzieren. Intergouvernementalistische Ansätze konstatieren der Kommission lediglich eine Rolle als ‚Effizienzsteigerer‘ von Verhandlungen, wobei selbst dieser Einfluss – wie bereits erörtert – nur unter sehr restriktiven Bedingungen ausgeübt werden kann. Supranationale Ansätze hingegen schreiben der Kommission neben der Effizienzsteigerung auch substanziellen Einfluss zu. Auffällig ist außerdem, dass keiner der rationalistischen Ansätze für die ‚Entscheidungsfindungsphase‘ Möglichkeiten substanzieller Einfluss der Kommission konzeptionell erfasst.

Mit den unterschiedlichen Analyseebenen von supranationalen und intergouvernementalen Ansätzen lassen sich die Unterschiede der Aussagen zur Einflussreichweite der Kommission in Bezug auf Regierungskonferenzen jedoch nicht erklären. Während intergouvernementalistische Ansätze der Kommission in der Interessenbildungs- und Entscheidungsfindungsphase effizienzsteigernden Einfluss zuschreiben und substanziellen Einfluss explizit verneinen, halten supranationale Ansätze entgegen, dass die Kommission sowohl über Initiativen als auch über die Beeinflussung der staatlichen Präferenzbildung substanziellen Einfluss auszuüben in der Lage ist.

Moravcsiks Intergouvernementalismus nimmt in Anspruch, dass Gelegenheitsfenster bei Regierungskonferenzen nur in der Präferenzbildungsphase von supranationalen Unternehmern genutzt werden können, nicht aber bei der Initiierung oder der Verhandlung selbst. Damit ist dieser Ansatz mit der ‚Theorie des großen Mannes‘ unvereinbar, wobei beide Stränge sich auf empirische Beispiele stützen. Um bestehende Widersprüche aufzulösen, gilt es die in beiden Ansätzen liegenden Problematiken sowie die implizit enthaltenen Annahmen aufzudecken.

Der Einfluss supranationaler Unternehmer ist dem intergouvernementalen Ansatz zufolge als gering einzustufen. Die empirisch gestützte Schlussfolgerung, supranationale Akteure könnten zwar nationale Interessen aktivieren, sich jedoch nicht über diese hinwegsetzen (Moravcsik 1999), kann angesichts der Anlage einer Theorie, die die Staaten als Hauptakteure betrachtet, nicht überraschend sein. Eine Theorie, die sich auf Regierungskonferenzen konzentriert, bei welchen – so die intergouvernementale Konzeption – die Staaten ihren exogenen Präfe-

renzen durch Verknüpfung von Forderungen an die Verhandlungsmacht zu Geltung verhelfen wollen (Moravcsik 1998: 23), lässt in der Entscheidungsfindungsphase keinen Raum für substantielle Einflussnahme der Kommission, die bekanntlich nicht auf formale Verhandlungsressourcen zurückgreifen kann. Der empirische Befund, dass Kommissionspräferenzen von denjenigen der Staaten abweichen und dass die Verhandlungsergebnisse die Kommissionspräferenz weit weniger widerspiegeln als die der verhandelnden Staaten, ist angesichts des Untersuchungsdesigns aus drei Gründen wenig aussagekräftig.

Erstens erfasst Moravcsik nicht die Präferenzen aller Staaten, sondern nur die von Frankreich, Großbritannien und Deutschland (Moravcsik 1998; 1999). Diese Verkürzung wäre dann gerechtfertigt, wenn die drei Staaten größere Verhandlungsmacht als die anderen hätten und ihnen damit die Möglichkeit gegeben wäre, das Verhandlungsergebnis maßgebend zu beeinflussen. Die Präferenzen kleinerer, weniger mächtiger Staaten wären dieser Logik zufolge nicht nur weniger relevant, sondern diese Staaten könnten auch über Ausgleichszahlungen und Paketlösungen zur Zustimmung des von den großen maßgebend ausgehandelten Kompromisses bewogen werden. Ein Blick auf die zugrundeliegende Definition von Verhandlungsmacht, die impliziert, Verhandlungen fänden im Schatten von Abstimmungen statt, zeigt jedoch, dass das Einstimmigkeitsprinzip alle Staaten mit den gleichen Instrumenten ausstattet: Veto, Austritt oder das Suchen alternativer Kooperationsformen (Moravcsik 1998: 60-61). Die Präferenzintensität ist der zweite die Verhandlungsmacht beeinflussende Aspekt, wobei die Verhandlungsmacht mit abfallender Bedeutung, die ein Staat seiner Präferenz, verglichen mit der bestmöglichen Alternative bei Nichtzustandekommen eines Kompromisses, beimisst steigt (Moravcsik 1998: 62).¹⁵ Allein auf der Basis von Moravcsiks Definition von Verhandlungsmacht kann nicht geschlossen werden, dass die drei größten Staaten während allen Regierungskonferenzen die größte Verhandlungsmacht besaßen, da nicht gefolgert werden kann, diese Staaten hätten allein aufgrund ihrer Größe die jeweils geringste Präferenzintensität, gute unilaterale Optionen oder die besten Kooperationsalternativen. Die von Moravcsik getroffene Fallauswahl ist somit problematisch, weil er es unterlässt die Verhandlungsmacht aller Staaten diesem Schema zufolge für jede der Regierungskonferenzen zu ermitteln, um jeweils die Staaten zu identifizieren, die das Interaktionsergebnis maßgebend prägen.

Problematisch ist des Weiteren, dass praktisch jedes Verhandlungsergebnis ex-post über ablaufende Ausgleichszahlungen ‚erklärt‘ werden kann. Von dieser Schwäche abgesehen kann – unabhängig von dem zugrunde gelegten Informationsgrad und der Informationsverteilung – ein eventuell effizienz erhöhender Einfluss der Kommission durch das Schnüren von Paketlösungen oder das Arrangieren von Ausgleichszahlungen nicht erfasst werden, wenn nicht alle an einer Verhandlung beteiligten Staaten in die Untersuchung mit einbezogen werden.

Zweitens ermittelt Moravcsik die Präferenzen von Staaten auf der einen Seite und der Kommission auf der anderen Seite zu unterschiedlichen Zeitpunkten. Dies ist problematisch, da ein den Treffen der Staats- und Regierungschefs eventuell zeitlich vorgelagerter staatlicher Präferenzwandel, etwa auf Ebene der Beamten oder der Minister, der auf substantiellen Einfluss der Kommission schließen lassen würde, nicht erfasst werden kann.¹⁶ Ebensovienig kann

¹⁵ Problematisch ist hierbei, dass das Konzept der ‚Präferenzintensität‘ nicht unabhängig von tatsächlich zustande gekommenen Verhandlungsergebnissen ermittelt werden kann. Moravcsiks intergouvernementale Theorie kann deshalb nicht für Prognosen verwendet werden, sondern eignet sich lediglich dazu bereits bestehende Verhandlungsergebnisse nachzuvollziehen, wobei der Erkenntnisgewinn vor dem Hintergrund des im Konzept der Präferenzintensität angelegten Interpretationsspielraums fragwürdig ist. Ein weiteres Problem mit diesem Konzept ist die Realitätsferne, denn es muss vorausgesetzt werden, jeder Staat würde die Präferenzintensitäten der anderen Staaten kennen. Damit besteht kein subjektiver Wahrnehmungsspielraum hinsichtlich der Glaubwürdigkeit von ‚Drohungen‘, womit wiederum strategische ‚Täuschungsmanöver‘ in den Interaktionen ausgeschlossen werden.

¹⁶ Problematisch bei Moravcsiks Operationalisierung seiner liberalen intergouvernementalistischen Theorie ist darüber hinaus die Gleichgewichtung der Präferenzen von Kommission und Mitgliedsstaaten. So ermittelt er für

Moravcsik etwaige Einflüsse auf staatliche Präferenzen, die sich durch die Tätigkeit der Kommission in der alltäglichen Politik ergeben (vgl. Falkner 2002a und b), konzeptuell einbeziehen.

In diesem Zusammenhang ist drittens zu kritisieren, dass Moravcsik die ‚falsche‘ Verhandlungsebene betrachtet, um effizienzerhöhenden Einfluss der Kommission beobachten zu können. Der von Moravcsik als relevant erachtete Untersuchungsgegenstand für Interaktionen bezüglich Vertragsserweiterungen oder -erneuerungen ist mit den Treffen der Staats- und Regierungschefs zu stark eingengt. Regierungskonferenzen werden maßgebend auf den vorbereitenden Treffen von staatlichen Beamten und den Konferenzen auf Ministerialebene vorstrukturiert (Christiansen 2002: 36). Vertreter der Kommission sind bei diesen Zusammenkünften zugegen und haben dort verstärkt die Möglichkeit, die Effizienz durch das Arrangieren von Ausgleichszahlungen oder von Paketen zu erhöhen, weil der Großteil der Materien in diesen Arenen und nicht auf Ebene der Staats- und Regierungschefs bearbeitet wird.

Allerdings legt Moravcsik die Prämisse zugrunde, Verhandlungen zwischen Staaten seien ‚naturally efficient‘, es läge Informationsasymmetrie vor und zusätzlich seien die Kosten der Informationsbeschaffung in Bezug zum erreichbaren Kooperationsgewinn relativ gering (Moravcsik 1998; 1999). Aus diesen Prämissen folgt, dass in der Entscheidungsfindungsphase kein Gelegenheitsfenster für supranationales Unternehmertum zur effizienzsteigernden Tätigkeit besteht. Von den aufgedeckten methodologischen Schwächen abgesehen, wird bei der Anerkennung von Moravcsiks Prämissen über die geringen Kosten der Informationsbeschaffung und dem hohen Informationsgrad in europäischen Verhandlungsarenen der Kritik an Moravcsiks Ablehnung von effizienzsteigernden Tätigkeiten der Kommission in der Entscheidungsfindungsphase Wind aus den Segeln genommen. Viel interessanter ist es deshalb, Moravcsiks Konzeption der Präferenzbildungsphase kritisch zu betrachten.

In der Präferenzbildungsphase können sich unter den bereits angeführten Bedingungen Gelegenheitsfenster für den effizienzerhöhenden Einfluss der Kommission öffnen. Substantielle Einflussnahme lehnt Moravcsik hingegen ab. Diese Schlussfolgerung ist vor dem Hintergrund wenig plausibel, dass supranationale Akteure zu einem größeren transnationalen Netzwerk organisierter Interessen Zugang haben als staatliche Akteure, wobei die Kontakte zu Verbänden aufgrund der alltäglichen Praxis enger sind und supranationale Akteure effizienter als staatliche Akteure koordinieren können (Moravcsik 1999: 284). So ist denkbar, dass die Kommission als supranationaler Unternehmer ihr Potenzial auch zur gezielten Mobilisierung jener organisierter Interessen nutzen wird, von denen sie sich eine Stärkung ihrer eigenen Präferenzen verspricht. Gezielte Mobilisierung kann wiederum nur dann als effizienzsteigernde und nicht als substantielle Einflussnahme gewertet werden, wenn man von vollkommener Aggregation, Repräsentation und Organisation von Verbänden als absolutem, objektivem Maßstab ausgeht. Verzerrungen durch Überbetonungen von bestehenden Präferenzen werden damit ausgeschlossen: Die Kommission kann ihren Präferenzen nicht in größerem Maße durch gezielte Mobilisierung organisierter Interessen Geltung verschaffen und damit staatliche Präferenzen substantiell beeinflussen, da die Einflussnahme nicht über die ‚richtige‘ staatliche Präferenz hinausgehen kann. Das Konzept der ‚richtigen‘ staatlichen Präferenz ist dahingehend problematisch, als dass es zum einen keiner empirischen Überprüfung zugänglich ist, zum anderen auf einem theoretisch unterkomplexen Präferenzbildungsmodell beruht und beispielsweise gegenläufige, aber unterschiedlich organisationsfähige Interessen (Konsumenten vs. Produzenten) konzeptuell nicht erfassen kann und keine Differenzierung zwi-

Hauptvertragsverhandlungen – in welchen die Kommission kein Stimmrecht hat – die Ausgangspräferenzen aller Mitgliedsstaaten und die Präferenz der Kommission, um dann festzustellen, dass sich Präferenzen der Mitgliedsstaaten, nicht aber die der Kommission durchgesetzt haben, womit er seine Theorie als verifiziert betrachtet (Moravcsik 1999).

schen etatistischen, korporatistischen und pluralistischen Systemen trifft (Schmidt 1999).¹⁷ Aufgrund der Mängel des rationalistischen Aggregationsmodells, dessen sich Moravcsik bedient, ist der Erklärungsgehalt stark beeinträchtigt.

Die Einflussnahme der Kommission durch Lösen von Aggregations-, Repräsentations- und Organisationsproblemen, die bei den Staaten zu ‚falschen‘ Ermittlungen der eigenen Präferenzen führen können, wird von Moravcsik jedoch in einem unterkomplexen Präferenzbildungsmodell erfasst. Er vernachlässigt zwischen etatistischen, korporatistischen und pluralistischen Systemen zu differenzieren (Schmidt 1999) und berücksichtigt keine verschiedenen Organisationslogiken organisierter Interessen (Kohler-Koch 1992; Kohler-Koch, Conzelmann und Knodt i.E.: Kap.14). Im Staat ablaufende Verhandlungen zwischen der Regierung und organisierten Interessen bleiben im Dunkeln. Allerdings wäre es möglich das rationalistische Aggregationsmodell im Hinblick auf innerstaatliche Interaktionen zwischen der Regierung und den organisierten Interessen zu verfeinern. Knapp skizziert müsste dabei zugrunde gelegt werden, dass die Interaktionen zwischen den Staaten und den organisierten Interessen, die die Kommission mobilisieren kann, im Interaktionsmodus des Verhandeln ablaufen. Die begrenzt substantielle Einflussnahme der Kommission würde dabei mit der Verhandlungsmacht jener organisierter Interessen variieren, die die Kommission aufgrund der Nähe zu ihrer eigenen Präferenz mobilisiert. Allerdings hat die Kommission auf die Verhandlungsmacht selbst keinen Einfluss, denn diese hängt von der spezifischen Organisations- und Einflusslogik ab, wobei das in Verhandlungen einsetzbare Drohpotenzial organisierter Interessen entsprechend der demokratischen Wiederwahllogik wiederum von der Möglichkeit die Bevölkerung im Hinblick auf Wahlen zu mobilisieren abhängig ist.

Supranationale Ansätze zum Unternehmertum der Kommission betrachten zwar überwiegend den Gegenstand der alltäglichen Politik, einige beschäftigen sich jedoch auch mit Regierungskonferenzen und weisen dabei der Kommission einen erheblich größeren Einflussraum zu als intergouvernementale Ansätze.

Etwa findet sich die These häufig, dass einzelne Kommissionspräsidenten oder Kommissare in der Initiierungsphase durch ihre Weitsicht, politische Kompetenz und Kreativität erheblichen substantiellen Einfluss ausüben können (Cockfield 1994: 111; Lindberg 1970: 93; Sandholtz 1992: 27-28; Roussel 1996: 696; Yondorf 1965: 885). Die Qualität eines Vorschlags, von der implizit substantieller Einfluss auf die Regierungskonferenzen durch die Kommission abgeleitet wird, ist jedoch insofern ein unzureichender Erklärungsfaktor, als dass kein diese These vertretender Ansatz in der Lage ist, einen kausalen Zusammenhang zwischen Qualität des Vorschlags, staatlicher Präferenz und Interaktionsergebnis herzustellen (ausführlich siehe I.5).

In der Präferenzbildungsphase kann die Kommission, supranationalen Ansätzen zufolge, auf die staatliche Verhandlungsposition substantiellen Einfluss nehmen, indem sie gezielt bestehende Interessen zusammenbringt und ihnen Gehör verschafft (etwa der ‚European Round Table of Industrialists‘ im Zusammenhang mit der EEA) bzw. bestehende nationale und transnationale organisierte Interessen mobilisiert und für ihre Position zu gewinnen versucht (Sandholtz und Zysman 1989). Allerdings taucht hier dieselbe Schwäche auf wie bei den supranationalen Ansätzen der Initiierungsphase, denn entweder verbleibt mangels eines rationalistischen Präferenzbildungsmodells eine nicht unerhebliche Erklärungslücke zwischen Kommissionsaktivität und staatlicher Präferenz, weil der Austausch von Ideen nicht mit ratio-

¹⁷ Ein weiterer Kritikpunkt wäre, dass transnational organisierte Interessen von Moravcsik nicht berücksichtigt werden, obwohl auch sie über die dem Präferenzbildungsmodell zugrundeliegende demokratische Wiederwahllogik (Moravcsik 1993: 483) dann für staatliche Präferenzen von Relevanz wären, wenn sie eine Basis in der staatlichen Bevölkerung aufweisen können.

nalistischen Ansätzen erfasst werden kann, oder es liegt ein Aggregationsmodell vor, das unterkomplex ist, womit der Erklärungsgehalt dementsprechend gering ausfällt.

Supranationale Ansätze, die auch auf Regierungskonferenzen Bezug nehmen und der Kommission einen effizienz erhöhenden Einfluss zuschreiben, betonen besonders die Vermittlungstätigkeit. Dabei wird argumentiert, dass die Kommission aufgrund der ihr zugeschriebenen Neutralität einen Informationsvorsprung über die Verteilung staatlicher Präferenzen genießt (wobei von einem geringen Grad an Informationsverteilung und Informationsasymmetrie ausgegangen wird), den sie wiederum zur Ausarbeitung von Paketlösungen und Ausgleichszahlungen nutzen kann (Lindberg und Scheingold 1970: 94; Tallberg 2000: 849; Tranholm-Mikkelsen 1991: 10ff.).

Manche supranationalen und intergouvernementalen Erklärungsansprüche überschneiden sich nicht nur, da sie auf gleicher Analyseebene, nämlich den Regierungskonferenzen, angesiedelt sind, sondern stehen sich zugleich konträr gegenüber, indem sie zu unterschiedlichen Aussagen im Hinblick auf die Einflussreichweite der Kommission kommen. Der Grund für Abweichungen liegt in den unterschiedlichen Prämissen über die Natur europäischer Verhandlungsarenen. Moravcsiks Intergouvernementalismus konzipiert das Umfeld von Regierungskonferenzen als durch einen hohen Grad an Informationsverteilung und durch Informationsasymmetrie gekennzeichnet, wohingegen supranationale und ältere intergouvernementalistische Ansätze mit Bezug zu Regierungskonferenzen von einer ‚informationsarmen‘ Umwelt ausgehen. Dem intergouvernementalistischen Ansatz von Moravcsik zufolge kann sich bei Regierungskonferenzen in der Entscheidungsfindungsphase kein ‚Gelegenheitsfenster‘ öffnen, womit auch kein Bedarf für die Tätigkeit supranationalen Unternehmertums besteht. Zu einer anderen Einschätzung gelangen Vertreter supranationaler Ansätze und das Gros intergouvernementaler Arbeiten, denn sie legen nicht zugrunde, Verhandlungen seien von Natur aus effizient und konstatieren deshalb bei der Entscheidungsfindungsphase Stellen, an denen sich Gelegenheitsfenster für effizienzsteigernde Einflussnahme öffnen können.

Die Frage, welche Konzeption der europäischen Verhandlungsarena für Regierungskonferenzen die zutreffendere ist, kann deshalb zum Maßstab für die Qualität von rationalistischen Ansätzen zur Einflussreichweite des supranationalen Unternehmertums der Kommission im Hinblick auf Regierungskonferenzen erhoben werden.¹⁸ Im Rahmen dieser Arbeit bleibt die Frage nach den besseren Prämissen unbeantwortet, denn hierfür wären empirische Untersuchungen über die Informationsdichte und -verteilung in den europäischen Verhandlungsarenen nötig. In diesen müsste, eventuell variierenden Faktoren wie beispielsweise der Inhalt der Materie, die Profilierungsmöglichkeiten der Akteure oder dem Innovationsgrad des Gegenstands Rechnung getragen werden. Sollten empirischen Befunde ergeben, dass Infor-

¹⁸ Die Ausgestaltung der Prämissen bestimmt, was mit einem Ansatz erfasst werden kann; Prämissen stecken den Geltungsbereich ab. Dabei lässt sich *im Abstrakten* die Güte der Prämissen nicht eindeutig messen, da mit der Passfähigkeit zum Erklärungsanspruch (Reichweite) und der Realitätsnähe der Prämissen selbst zwei unterschiedliche Standards herangezogen werden können. Je größer die Reichweite einer Theorie ist, desto stärker abstrahiert sind die Prämissen, je kleiner die Reichweite, desto näher sind die Prämissen an der Realität. Ein hohes Abstraktionsniveau einer Theorie, kann nicht generell auf Basis der Realitätsferne der Prämissen (die wiederum auch von der Realität abstrahieren müssen, um dem Erklärungsanspruch mit in seiner großen Reichweite gerecht zu werden), abgelehnt werden. Ebenso wenig kann eine Theorie auf Basis realitätsnaher, kaum abstrahierter Prämissen aufgrund der damit einhergehenden kleinen Reichweite abgelehnt werden kann. Nur im *Konkreten* kann die Güte von Prämissen beurteilt werden, wobei das der Fragestellung angemessene Abstraktionsniveau als Beurteilungsstandard dient. Nur weil sowohl intergouvernementale als auch supranationale Ansätze mit Bezug zu Regierungskonferenzen im Hinblick auf die gleiche Fragestellung gegenübergestellt wurden, ist es möglich die Frage nach den besseren Prämissen zu stellen und zum Gütestandard der Theorien zu erheben. Zu bedenken ist hierbei allerdings, dass Variationen der Informationsverteilung und des Informationsgrads in der Realität durchaus plausibel erscheinen weshalb zu vermuten ist, dass es nicht die eine, richtige Prämisse gibt.

mationsgrad und -dichte situationsbezogen variieren, kann nicht generalisierend eine der Prämissen für besser befunden werden.

Als Ergebnis der Auseinandersetzung mit intergouvernementalen und supranationalen Ansätzen zur Einflussreichweite der Kommission bei Regierungskonferenzen ist festzuhalten, dass die Kommission (1) in Abhängigkeit der Ausgestaltung der Verhandlungsarena bezüglich der Informationsverteilung und -kosten effizienzsteigernden Einfluss bei der Entscheidungsfindung ausüben kann, (2) auf die Präferenzbildung der Staaten über die Zusammenarbeit mit organisierten Interessen begrenzt substantiell einwirken kann, ohne dass dies von einem der Ansätze zufriedenstellend konzeptuell erfasst wird, weil ein unterkomplexes Präferenzbildungsmodell zugrunde liegt und (3) über qualitativ gute Vorschläge zur Behandlung und zum Umgang mit Verhandlungsgegenständen substantiellen Einfluss ausüben kann, der allerdings nicht mit einem rationalistischen Zugang erfassbar ist (siehe I.5). Aufgrund der Erklärungslücken bezüglich des dritten Punktes, sind diese Ansätze zur konzeptuellen Erfassung des substantiellen Einflusses der Kommission wenig hilfreich und deshalb abzulehnen.

I.5 Erklärungslücken rationalistischer Theorien zum supranationalen Unternehmertum

Dass Vertreter supranationaler Ansätze den substantiellen Einfluss, den sie der Kommission in der alltäglichen Politik in der Initiativphase zuschreiben, nur mangelhaft konzeptionell erfassen können wurde bereits im vorigen Abschnitt angerissen. In diesem Abschnitt sollen diese Unzulänglichkeiten noch einmal ausführlich behandelt werden, um den Klärungsbedarf, der im Hinblick auf die substantiellen Einflussmöglichkeiten der Kommission besteht, zu konkretisieren und damit die Basis für eine alternative konzeptionelle Erfassung zu schaffen, die im Anschluss folgen wird (II.).

Kausale Zusammenhänge zwischen der Dringlichkeit eines Gegenstands, Umweltwandel oder der Güte einer Kommissionsinitiative und den staatlichen Präferenzen werden zwar postuliert, doch weisen die supranationalen Ansätze diesbezüglich erhebliche Erklärungslücken auf. Allen Ansätzen fehlt es an einem Präferenzbildungsmodell, mit dem die kausale Wirkungsweise von Ideen, die im Initiativvorschlag der Kommission enthalten sind, auf die Ausgestaltung der staatlichen Präferenzen konzeptionell erfasst werden kann. Die Präferenzbildung bleibt größtenteils eine ‚black box‘, weil die zur staatlichen Verhandlungsposition führenden Vorgänge nicht thematisiert werden. Wird in einzelnen Ansätzen die ‚black box‘ geöffnet, lässt sich ein Aggregationsmodell finden. Im Falle supranationaler Ansätze werden dabei zur Ermittlung der staatlichen Präferenz alle in Bezug auf eine Materie bestehenden nationalen und transnationalen organisierten Interessen aggregiert. Dass selbst diese Aggregationsperspektive unzureichend ist, weil weder Organisations- und Einflusslogiken der Verbände (Kohler-Koch 1992; Kohler-Koch, Conzelmann und Knodt i.E.: Kap.14) differenzierten Eingang in das Modell finden, noch zwischen etatistischen, korporatistischen und pluralistischen Staaten (Schmidt 1999) unterschieden wird, sind Kritikpunkte, die hier nicht näher interessieren sollen. Vielmehr ist problematisch, dass mit diesem Modell kein kausaler Zusammenhang zwischen der *Qualität* von Initiativen und der Ausgestaltung staatlicher Präferenzen hergestellt werden kann, weil die Verhandlungspositionen der Staaten die aggregierten organisierten Interessen darstellen.

Wie sich in der Initiative enthaltene Ideen auf die Präferenzbildung auswirken kann nicht über einen rationalistischen Zugang erfasst werden. Deshalb sind selbst Erklärungsansätze ohne Aggregationsmodelle, die die Attraktivität der in Initiativen enthaltenen Ideen auf Umweltfaktoren, wie Wandel oder die Dringlichkeit von Materien, zurückführen, unzureichend. Selbst bei Akzeptanz der pauschalen These, dass staatliche Beamte trotz ausgeprägter Bürokratien bei Umweltwandel oder der Dringlichkeit von Gegenständen nicht in der Lage sind, selbst Wissen für eine staatliche Präferenz zu generieren, während Kommissionsmitar-

beiter unter den gleichen Kontextbedingungen qualitativ hochwertige Initiativen ausarbeiten können, fehlt die theoretische Erklärung für die Wirkungsweise von Ideen. So findet das Konstrukt der Güte einer Initiative keine ausreichend theoretische Beachtung, denn Begründungsversuche darüber, was die Qualität einer Initiative ausmacht, wie Staaten diese erkennen können und wie Ideen wirken gibt es nicht. Der wichtige Vorgang, wie die Expertise der Kommission inhaltliche Auswirkungen auf die staatlichen Präferenzen hat, muss im Dunkeln bleiben.

Aufgrund dieser erheblichen Erklärungslücken sind auch supranationale Ansätze, die der Kommission in der Initiativphase substanziellen Einfluss zuschreiben, unzureichend. Hiermit ergibt sich für die Einflussmöglichkeiten der Kommission, wie sie mit rationalistischen Ansätzen erfasst werden kann, folgendes Bild:

Abb. I.3: Erklärungsgehalt rationalistischer Ansätze

	Effizienz	Substanzieller Einfluss
Alltägliche Politik	<i>Supranationale Ansätze in der Entscheidungsfindungsphase: Vermittlung durch Paketlösungen, Issue-Linkages, Ausgleichszahlungen und ‚focal points‘</i>	<i>Erweitertes Aggregationsmodell: begrenzt substanzielle Einflussnahme bei der staatlichen Präferenzbildung durch Mobilisierung organisierter Interessen</i>
Regierungskonferenzen	<i>Intergouvernementale und supranationale Ansätze in der Entscheidungsfindungsphase: Vermittlung durch Paketlösungen, Issue-Linkages, Ausgleichszahlungen und ‚focal points‘</i>	<i>Erweitertes Aggregationsmodell: begrenzt substanzielle Einflussnahme bei der staatlichen Präferenzbildung durch Mobilisierung organisierter Interessen</i>

Vor allem supranationale Ansätze, die der Kommission substanzielle Einflussmöglichkeiten in der Initiierungsphase zuschreiben, weisen erhebliche Erklärungslücken auf, insbesondere im Hinblick auf den Umgang mit der Wirkungsweise von Ideen. Dabei können supranationale aber auch intergouvernementale Ansätze keinen adäquaten Überblick des supranationalen Unternehmertums der Kommission bieten, da sie aufgrund der ontologischen Annahme exogener Interessen die Bedeutung von Ideen und deren Wirkungsentfaltung in Interaktionen nicht zufriedenstellend erfassen können.

Supranationale Unternehmer besitzen keine formellen Verhandlungsressourcen. Damit verbleibt die Einflussosphäre dieser Akteure – wie Moravcsik anmerkt – im Bereich des Überzeugens (Moravcsik 1999: 272). Überzeugungsprozesse können jedoch nicht mit rationalistischen Ansätzen konzeptionell erfasst werden. Wird Überzeugung in enger Anlehnung an einen Policy-Prozess als die Manipulation von Informationen und Ideen durch Initiierung, Mobilisierung und Vermittlung definiert (Moravcsik 1999: 272), bleibt gerade der wichtige Aspekt des Konzeptes ‚Überzeugen‘ ausgeklammert. Denn Überzeugen ist der Prozess, in welchem „... agent action becomes social structure, ideas become norms, and the subjective becomes intersubjective.“ (Finnemore und Sikkink 1998: 914). Überzeugung im hier verwandten Konzept stellt auf den Versuch ab, durch Anregung von Verinnerlichungsprozessen die Situationswahrnehmungen, Interessen und Präferenzen der Akteure zu ändern. Rationalistische Ansätze können Änderungen von einmal gebildeten Interessen und Präferenzen nicht erfassen. Prozesse, in denen sich Normen und intersubjektive Haltungen und Ansichten herauskristallisieren, weil sie verinnerlicht werden, sind jedoch notwendigerweise interaktive Prozesse. Normbildung findet deshalb nicht während den nationalen Präferenzformierungen statt, sondern erst in der als Entscheidungsfindung bezeichneten Phase der Interaktion. Deshalb besteht gerade im Kontext der zwischenstaatlichen Interaktion für supranationale Akteure die potenzielle Möglichkeit, Überzeugungsarbeit zu leisten. Doch können rationalistische Ansätze die Interaktion aufgrund der Annahme exogener Interessen und fehlender formeller Verhandlungsmacht supranationaler Akteure nur hinsichtlich der Entscheidungseffizienz betrachten.

Eine weitere, mit dem vorigen Punkt in Verbindung stehende Schwäche rationalistischer Theorien ist die Trennung von Präferenzbildungs- und Entscheidungsfindungsphase. Sie führt, ähnlich wie Putnams spieltheoretisches Zwei-Ebenen Modell (Putnam 1988), zu einem zu rigiden Verständnis des Entscheidungsfindungsprozesses. Die zwischenstaatliche Interaktion ist auf die strategische Kombination von formellen (Vetopositionen) und informellen Verhandlungsressourcen (Drohpotenzial mit Referenz auf staatsinterne Präferenzverteilung, Ratifizierbarkeit oder den Ausstieg¹⁹) beschränkt. Damit ist das Verhandlungsergebnis lediglich ein Abbild exogen bestehender Präferenz- und Einflusskonstellationen.

¹⁹ Allerdings ist die Drohung mit dem Austritt aus der Gemeinschaft im Hinblick darauf als schwach zu bewerten, als dass ein eventueller späterer Wiederbeitritt sehr ‚kostenintensiv‘ sein kann, da sich die in der Zwischenzeit erfolgten Änderungen kaum oder nur schwerlich revidieren lassen. Dieses Argument ist an Moravcsiks Diskussion der Verhandlungsstrategie Großbritanniens hinsichtlich des Binnenmarktprogramms und der Einheitlichen Europäischen Akte angelehnt, bei der er anmerkt, dass das Verhalten Großbritanniens auch mit dem durch den späten Beitritt verursachten Kosten der schweren Revision zu erklären ist (Moravcsik 1991: 36).

II. Ein reflexiv-institutionalistischer Ansatz zum supranationalen Unternehmertum

Der Konstruktivismus ist eine philosophische Tradition die als meta-theoretische Alternative zum in den Sozialwissenschaften dominierenden Rationalismus in jüngster Zeit vermehrt Anklang gefunden hat. Knapp skizziert ist die Haupteinsicht des Konstruktivismus, dass die Wirklichkeit eine soziale Konstruktion darstellt, wobei die intersubjektiven Bedeutungsgehalte konstitutiv für intentionales Handeln sind.

Theorien in den Internationalen Beziehungen, die auf dieser konstruktivistischen Einsicht basieren, beschäftigen sich neben der interaktiven Konstruktion der Wirklichkeit häufig auch mit der Bedeutung und Wirkungsweise von Ideen im Allgemeinen (vgl. Finnemore und Sikkink 1998: 914). Konstruktivistische Arbeiten können für die Fragestellung nach der Einflussreichweite der Kommission nutzbar gemacht werden, wenn sie sich der Lage sind, Einblicke in das Überzeugen an verschiedenen Punkten eines Interaktionsprozesses, der von der Situationskonstruktion bis hin zur Ausarbeitung von Normen reicht, konzeptuell zu erfassen.

Obwohl der Konstruktivismus schon seit geraumer Zeit Einzug in die Theorien der Internationalen Beziehungen fand (etwa Wendt 1987), werden diese erst in jüngerer Zeit für Fragen der europäischen Integration nutzbar gemacht (vgl. Christiansen, Jørgensen und Wiener 1999: 527). Die Ansätze, die im Folgenden Verwendung finden, sind im Gegensatz zu den rationalistischen Ansätzen, zum Teil nicht explizit auf die EU und die Einflussreichweite der Kommission bezogen. Dennoch können all jene konstruktivistischen Ansätze aus den internationalen Beziehungen für die Frage nach der Bedeutung der Kommission in der EU nutzbar gemacht werden, die Ideenträger thematisieren. In diesem Abschnitt kann nicht analog zum ersten Teil der Arbeit vorgegangen werden. Anstelle der Systematisierung existierender Arbeiten die sich explizit mit der EU auseinandersetzen werden die in verschiedenen Phasen eines Interaktionsprozesses ansetzenden konstruktivistischen Arbeiten, die Ideenträger thematisieren, unter den einheitlichen Rahmen des reflexiven Institutionalismus gefasst. Vorteil eines einheitlichen Rahmens ist dabei, dass damit der Handlungskontext der in der EU agierenden Akteure in allen Arbeiten gleichermaßen konzipiert wird.

II.1 Das Verhältnis von Ontologie und Epistemologie

Als konstruktivistisch bezeichnete Theorien zeichnen sich durch die Betrachtung der Realität als soziale Konstruktion aus (Jaeger 1996: 314), denn die Möglichkeit, die Wirklichkeit objektiv zu erfahren, wird abgelehnt. Akteure handeln nicht auf Basis objektiv gegebener Situationen, sondern auf Basis von getroffenen Konstruktionen, wobei die Bedeutungszuschreibung der Wirklichkeit mit dem Akt der Konstruktion erfolgt. Im Gegensatz zum rationalistischen Paradigma, dem zugrunde liegt, Interessen würden exogen feststehen und Präferenzen seien aus diesen situativ ableitbar, hält der Konstruktivismus eine vorgelagerte Situationsdefinition für essentiell zur Ausbildung von Interessen und Präferenzen (Risse-Kappen 1995: 176-177).²⁰ Treten Akteure miteinander in Interaktionen, ist eine gemeinsame Konstruktion der Wirklichkeit notwendig, denn nur dann können Präferenzen ausgebildet und Handlungen sinnvoll koordiniert werden. Ohne eine soziale, gemeinsame Konstruktion der Wirklichkeit würde zwischen den Akteuren nicht nur Dissens über die Ausgestaltung des Interaktionsergebnisses herrschen, sondern zugleich auch über die Natur der Meinungsverschiedenheit

²⁰ Im Hinblick auf die Grundbausteine konstruktivistischer Theorien ist generell festzustellen, dass Ideen und Identitäten gegenüber rationalistischen Ansätzen einen Bedeutungszuwachs erfahren, weil die Präferenzen nicht mehr deduktiv von exogen feststehenden Interessen abgeleitet werden. Vielmehr werden Interessen selbst als endogen betrachtet (Christiansen, Jørgensen und Wiener 1999: 535). Damit einhergehend wird die Relevanz ideeller Faktoren als hoch eingestuft. Trotz des Grundkonsenses im Konstruktivismus, dass die Wirklichkeit eine soziale Konstruktion darstellt, wird mit materiellen Faktoren nicht konsistent umgegangen. Während einige Konstruktivisten materiellen Faktoren ein eigenes Gewicht beimessen (Wendt 1999), legen andere – konsequentere Konstruktivisten – zugrunde, dass materielle Faktoren nur über Ideen bedeutsam werden (Ashley 1986; Finnemore 1996: 6).

selbst. Mit dieser Einsicht geht die Ablehnung der menschenbildlichen Denkfigur des homo oeconomicus einher, an dessen Stelle bei konstruktivistischen Ansätzen der homo sociologicus rückt.²¹ Dieser versinnbildlicht einen sozial konstituierten Akteur, der grundsätzlich kontextabhängig handelt.²²

Die nun zu erörternde Frage ist, welche Folgen die Entscheidung für einen Ansatz mit konstruktivistischer Ontologie auf der erkenntnistheoretischen Dimension mit sich bringt. Hinsichtlich des als richtig erachteten Verfahrens zur Gewinnung von Erkenntnissen lassen sich mit den Positivisten und den Postpositivisten zwei Grundpositionen ausmachen, die zugleich in der Bandbreite konstruktivistischer Ansätzen wieder zu finden sind. Gegenstand des sogenannten Positivismusstreits ist die Frage der für die Sozialwissenschaften adäquaten Art der Theoriebildung. Während die Positivisten sozialwissenschaftliche Forschung als ein den Naturwissenschaften analoges Feld begreifen (Giddens 1979: 257), weisen Postpositivisten auf Schwächen analoger Theoriebildung hin (Ashley 1986; Smith 2000). Grundsätzlich sucht die positivistische Wissenschaft eine Realität zu erfassen, die nicht nur in sich widerspruchsfrei ist, sondern auch unabhängig von menschlicher Subjektivität existiert. Der positivistischen Auffassung zu Folge stellt die menschliche Subjektivität kein Hindernis dar, um soziales Handeln als beobachtbares Objekt zu betrachten (Giddens 1975: 4).

Postpositivisten sehen in Bezug auf die positivistische Wissenschaftstheorie zwei Probleme. Erstens lehnen Postpositivisten ab, dass Realität als solche objektiv erfahrbar und erforschbar ist, denn sie betrachten die Gegenstände sozialwissenschaftlicher Forschung als soziale Konstrukte, die nicht unabhängig von Wahrnehmungen und damit einhergehend von menschlicher Subjektivität existieren. Mit der Einsicht, dass ‚Objekte‘ nur über Bedeutungszuschreibung durch Subjekte Handlungsrelevanz erlangen, kann Theoriebildung nicht mehr über die in den Sozialwissenschaften gängigen deduktiv-nomologischen Modelle (D-N Modelle) erfolgen. Vielmehr erfordert die Ablehnung ein Subjekt-Objekt Trennung eine verstehende, interpretative Epistemologie, die es ermöglicht, Konstruktionen durch Rekonstruktion nachzuvollziehen (Kratochwil und Ruggie 1986: 766). Zweitens ist das Handeln sozialer Akteure selbst nicht nur wertbehaftet, sondern auch kontingent²³ (Ashley 1986: 281). Kausale Theorien sollte es den Postpositivisten zu Folge bereits aufgrund der Nichterfassbarkeit des gesellschaftlichen Einflusses auf den Prozess, der zwischen den von Positivisten postulierten Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen liegt, in den Sozialwissenschaften nicht geben.²⁴ Post-

²¹ Ferner resultiert die Ablehnung des homo oeconomicus aus Erklärungslücken rationalistischer Ansätze im Hinblick auf die Entstehung und die Varianz der Ausgestaltung von Institutionen, sowie institutionellen Wandel (Keohane 1988: 388-390). Zwar halten Rationalisten für alle drei Bereiche Erklärungsangebote bereit, doch gibt es immer wieder Fälle, die auch bei gelockerten rationalistischen Annahmen nicht zu erklären sind.

²² Aufgrund seiner sozialen Konstitution, nach welcher er für Lern-, Überzeugungs- und Sozialisierungseffekte die in einem institutionalisierten Kontext ablaufen, potenziell offen ist, können sich seine Präferenzen und Ideen und sogar seine Identität im Interaktionsprozess ändern. Zwar liegt als Grundprämisse zugrunde, dass die Präferenzbildung *endogen* ist, doch bedeutet dies nicht, Akteure würden ohne Präferenzen (und demzufolge ohne Konstruktionen der Wirklichkeit) miteinander in Interaktion treten. Eine der Entscheidungsfindungsphase vorgelegte, separate und abgeschlossene Präferenzbildungsphase gibt es in reflexiven Ansätzen allerdings nicht. Vielmehr ist, wie noch ausführlich erörtert wird, der Präferenzbildungsprozess nicht abgeschlossen, wenn die Akteure miteinander in Interaktion treten, weil (1) die in der Interaktion stattfindende Situationskonstruktion von der Anfangskonstruktion des Akteurs abweichen kann und anfängliche Präferenzen eventuell unter der neuen gemeinsamen Konstruktion nicht mehr verfolgt werden können und (2) die Möglichkeit reflexiven Lernens besteht.

²³ Mit dem Terminus ‚Kontingenz‘ wird bezeichnet, dass Akteure durch ihr Handeln *zugleich* den Handlungskontext verändern.

²⁴ In den Naturwissenschaften können Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge durch die Möglichkeit Umfeldvariablen, die eventuell den nicht beobachtbaren Prozess zwischen Ursache und Wirkung beeinflussen, zu kontrollieren hergestellt und bewiesen werden. Auch in den Sozialwissenschaften lässt sich ein zwischen Ursache und Wirkung liegender Prozess nicht beobachten (D-N Modell). Im Gegensatz zu den Naturwissenschaften ist es

positivisten gehen noch einen Schritt weiter, indem sie Interaktionen als kontingent betrachten und damit die Verwendung von abhängigen und unabhängigen Variablen ablehnen.

In der positivistischen Reaktion auf den ersten Kritikpunkt muss zwischen konstruktivistischen und rationalistischen Sichtweisen unterschieden werden. Während rationalistische Positivisten die Existenz eines objektiv erforschbaren und von der menschlichen, subjektiven Wahrnehmung unabhängigen Gegenstands nicht anzweifeln, liegt *konstruktivistischen positivistischen* Ansätzen die Annahme zugrunde, die Realität sei eine soziale Konstruktion. Sie existiert nicht unabhängig von menschlichem Denken. Um der sich hiermit stellenden Problematik um die Existenz eines von der menschlichen Subjektivität unabhängigen Untersuchungsgegenstands zu begegnen, kann zwischen materiellen und sozialen Fakten differenziert werden (vgl. Wendt 1999). Soziale Fakten zeichnen sich dadurch aus, dass sie quasi objektiv sind, weil die für ihre Existenz notwendige breite Übereinstimmung der Wahrnehmung sie in Inhalt und Form von der Wahrnehmung eines einzelnen Menschen unabhängig macht (Wendt 1999: 75). Akzeptiert man das Wendt'sche Konstrukt sozialer Fakten, steht ein Wissenschaftler selbigen in einer mit materiellen Fakten vergleichbaren Weise gegenüber, die Trennung zwischen Subjekt und Objekt kann aufrecht erhalten werden.

Dem zweiten Einwand begegnen Positivisten mit dem Handlungsmodell der strategischen Rationalität in Verbindung mit der Konzeption von Akteursinteressen als exogen.²⁵ Ferner wird abgelehnt, dass Akteure durch ihr Handeln zugleich den Handlungskontext ändern, sondern es wird die Prämisse zugrunde gelegt, das Verhältnis zwischen Handlungskontext und Akteurhandlung sei sequentiell.²⁶ Konstruktivistischen positivistischen Ansätzen fällt die Auseinandersetzung mit den Postpositivisten hingegen vergleichsweise schwer, denn sie betrachten die Gesellschaft nicht als eine separate Handlungsrestriktion, die in die der Interessenverfolgung dienende Akteurskalkulation mit einfließt. Vielmehr wird davon ausgegangen, die Gesellschaft wie auch die anderen an einer Interaktion beteiligten Akteure würden über die Situationskonstruktion konstitutiven Einfluss auf Interessen, Präferenzen und Identitäten von Akteuren ausüben.²⁷ Positivistische konstruktivistische Ansätze sind Ansätze, die sich mit der kausalen und der konstitutiven Ebene durch zwei Ebenen der Theoriebildung auszeichnen.²⁸ Wendt (1999) als einer der wenigen Vertreter positivistischer konstruktivistischer Ansätze (im Folgenden = weiche konstruktivistische Ansätze), die sich mit epistemologischen Fragen beschäftigen, geht davon aus, dass gesellschaftliche Ideen in die Akteurspräferenzen einfließen, für die die vom Akteur vorgenommene Konstruktion der Wirklichkeit konstitutiv ist. Dieser Sichtweise zufolge ist die Wissenschaft in der Lage, diese Einflüsse und die Filter für Wahrnehmungen nachzuvollziehen (konstitutive Ebene) und auf deren Basis kausale Aussagen zu treffen (kausale Ebene). Wissenschaftstheoretisch wird diese Position

allerdings praktisch unmöglich Laborbedingungen herzustellen, um alle potenziellen Einflussfaktoren auszuschließen.

²⁵ Beispielsweise wird die Gesellschaft bei der Interessenverfolgung auf eine bedeutungslose Ansammlung externer Beschränkungen reduziert, die in das rationale Zweck-Mittel Kalkül des Akteurs einfließen.

²⁶ Etwa dergestalt, dass ein Akteur auf Basis eines Handlungskontextes zu t_1 Handlung X vollzieht und damit eine Änderung im Handlungskontext zu t_2 bewirkt. Je nach Fragestellung ist der Handlungskontext (t_1) die unabhängige Variable (UV) und entsprechend die Handlung die abhängige Variable (AV) bzw. wird die Handlung als UV betrachtet wird der Handlungskontext (t_2) zur AV.

²⁷ Deshalb werden sowohl Interessen als auch Präferenzen und Identitäten als endogen zur sozialen Interaktion betrachtet.

²⁸ Auf der unteren, konstitutiven Ebene wird gezeigt, wie die Konstruktion der Wirklichkeit die Interessen, Präferenzen und Zweck-Mittel Relationen eines Akteurs konstituieren. Um den Schritt zur zweiten, positivistischen Ebene vollziehen zu können, werden zwei Prämissen eingeführt. Zum einen bleiben einmal gebildete Präferenzen konstant. Zum anderen wird zugrunde gelegt, dass der Prozess, in dem sich die Vorstellung von Zweck-Mittel Verhältnissen herausbildet – also der Prozess bei welchem der Akteur die Konstruktion der ihn bei seinem Handeln umgebenden Wirklichkeit vornimmt - für den Wissenschaftler nachvollziehbar ist. Auf der positivistischen Ebene können dann Aussagen über Kausalzusammenhänge zwischen Präferenzen, Mittelwahl und Interaktionsergebnis getroffen werden

mit dem wissenschaftlichen Realismus untermauert. Hinter diesem steht zunächst die Überzeugung, dass der wissenschaftliche Schwerpunkt nicht auf der Frage liegen soll, welche ontologischen Elemente mit einer bestimmten Art von Theoriebildung erfasst werden können, sondern darauf, welche Art von Theorien für eine bestimmte, als Ausgangspunkt des wissenschaftlichen Unterfangens dienende Ontologie geeignet sind (vgl. Wendt 1999: 48-51).²⁹

Dem wissenschaftlichen Realismus liegt zugrunde, dass die Welt unabhängig vom Betrachter existiert, auch dann, wenn manches nicht direkt beobachtbar ist (Wendt 1999: 51). Soziale Fakten sind – vergleichbar mit materiellen Fakten – in dem Sinne objektiv erfahrbar, als dass sie von der Wahrnehmung des Einzelnen unabhängig sind. Aufgrund dessen betrachtet Wendt die konstitutive Ebene in der Theoriebildung als objektiv zugänglich und entwickelt Hypothesen über konstitutive Ideen. Im nächsten Schritt ergibt sich jedoch folgendes Problem: Nur wenn die konstitutiven Faktoren, als die den Akteur umgebenden intersubjektiven Ideen *konstant* bleiben, ist es möglich, auf der zweiten Ebene ein kausales Erklärungsmodell zu postulieren. Eine Rekonstruktion ist allerdings zum Scheitern verurteilt, wenn Interaktionen stattfinden und ihnen Kontingenz zugeschrieben wird, denn es kann dann nicht mehr nachvollzogen werden, wie ein Akteur die Wirklichkeit wahrnimmt, bewertet und auf sich selbst und sein Handeln rückbezieht. Die Schwäche des Wendt'schen Brückenschlags zwischen konstruktivistischer Ontologie und positivistischer Epistemologie ist demnach, dass Interaktionen zwischen den Akteuren nicht erfasst werden können. Nur wenn die Beibehaltung der Akteurspräferenz und der den Akteur umgebenden Ideen vorausgesetzt wird, sind kausale Erklärungen möglich. Eine wichtige Grundprämisse konstruktivistischer Ansätze ist die Konzeption der Interessen, Präferenzen und Identitäten als endogen, da angenommen wird, dass sie auf Basis der interaktionellen Situationskonstruktion gebildet werden und deshalb in Interaktionen Wandel erfahren können. Folglich lässt sich ein konstruktivistischer Ansatz mit positivistischer Epistemologie nur dann entwerfen, wenn entweder soziale Interaktionen ausgeschlossen werden oder die Prämisse eingeführt wird, ein einmal gebildetes Konstrukt bleibe für den jeweils betrachteten Zeitraum konstant.³⁰

Im Folgenden stehen die Entwicklung und der Transport von Ideen in Interaktionen im Vordergrund. Der hierzu gewählte reflexiv-institutionalistische Ansatz, mit dem Möglichkeiten der Einflussnahme der Kommission in Interaktionen mit anderen Akteuren theoretisch konzipiert werden sollen, muss somit aufgrund der Überlegungen zum Verhältnis von Ontologie und Epistemologie ein Ansatz sein, der – um wissenschaftstheoretische Problematiken zu vermeiden – aufgrund der zugrundeliegenden konstruktivistischen Ontologie, durch eine interpretative Epistemologie gekennzeichnet ist.³¹

Der reflexiv-institutionalistische Ansatz ist ein verstehender Zugang, woraus folgt, dass keine kausalen Zusammenhänge, etwa im Hinblick auf Gelegenheitsfenster und die Möglichkeit der Kommission Einfluss zu nehmen, aufgestellt werden. Im Folgenden kann deshalb nicht analog zu rationalistischen Ansätzen vorgegangen werden. Zum einen wird die Einteilung in die drei Interaktionsphasen, die dazu diente, Gelegenheitsfenster systematisch

²⁹ Mit der ‚Social Theory of International Politics‘ (1999) unternimmt Wendt den Versuch mit seinem positivistischen Konstruktivismus einen dritten Weg einzuschlagen, der sich zwischen den Rationalisten und den postpositivistischen Konstruktivisten (im Folgenden = reflexive Ansätze) hindurch bahnen soll. Damit ist dieser Ansatz von beiden Seiten aus angreifbar (für frühe Reaktionen aus rationalistischem und reflexivem Lager siehe die ‚Review of International Studies‘ Nr. 26 (2000)). Theorie-externer Kritik ist hier nicht von Interesse. Vielmehr gilt es den Brückenschlag zwischen Ontologie und Epistemologie mittels des wissenschaftlichen Realismus genauer zu betrachten, um die Probleme der impliziten Zwei-Ebenen-Konzeption hervorzuheben

³⁰ Damit einher geht, dass sog. ‚weiche‘ konstruktivistischen Ansätze annehmen das Verhältnis zwischen Akteurshandlung und Kontext sei sequentiell.

³¹ Diese Kombination von Ontologie und Epistemologie soll durch den Begriff ‚reflexiv‘ zum Ausdruck gebracht werden. Der Begriff ‚konstruktivistisch‘ wird nicht verwandt, weil diese Begrifflichkeit in der Literatur sowohl auf positivistische (‚weicher‘ Konstruktivismus) als auch auf postpositivistische (‚harter‘ Konstruktivismus) Ansätze bezogen wird und sich eine einheitliche Terminologie noch nicht herausgebildet hat.

zu identifizieren, nicht übernommen. Vielmehr wird der Interaktionsprozess als Ganzes betrachtet. Dabei ist eine Interaktion gegenstandsbezogen definiert, weshalb sie sich von der Entstehung einer Idee bis hin zur Ausarbeitung von Normen erstreckt, wobei im Zuge der Interaktion verschiedene Interaktionsarenen angesprochen sind. Zum anderen folgt, dass sich die Möglichkeiten zur Einflussnahme, die sich der Kommission als Ideenträger im Interaktionsprozess bieten, nicht als aus objektiven Gegebenheiten resultierende Fenster darstellen lassen, sondern selbst Konstruktionen sind, die handlungsbedingend, nicht aber determinierend wirken.

II.2 Institutionelle Strukturierung von Interaktionen

Vor allen Arbeiten jüngerer Zeit gehen dazu über, die EU nicht mehr als politisches System zu konzeptionieren, das sich durch einen der hierarchischen Steuerung unterliegenden Politikprozess auszeichnet. Anstelle dessen ist die Konzeption eines ‚Verhandlungssystems par excellence‘ (Kohler-Koch, Conzelmann und Knodt i.E., Kap. 10: 3) und, in die gleiche Richtung weisend, einer ‚negotiated order‘ (Smith 1996) getreten. Dieses Konzept beruht auf der Erkenntnis, dass (1) der Entscheidungsfindungsprozess bei alleiniger Betrachtung formaler Abstimmungsmodi und den entsprechenden Arenen zu kurz gefasst ist und (2) ein hierarchisches Schichtenmodell der EU nicht geeignet ist, ein Gros der horizontalen Beziehungen (etwa Querschnittspolitiken wie die Umweltpolitik) und vor allem jener vertikalen Beziehungen zu erfassen, die sich gerade nicht an der nächst höheren (Ansprüche) bzw. unteren (Aggregation entgegengebrachter Ansprüche) Ebene orientieren, sondern direkt über ‚die Ebenen‘ hinweg erfolgen. An die Stelle der hierarchischen Steuerung, so der Kern des Konzepts ‚Verhandlungssystem‘, tritt die in verschiedenen Arenen erfolgende Koordination (Hooghe 1996; Jachtenfuchs und Kohler-Koch 1996; Marks 1993). Meinungsverschiedenheiten gibt es weniger im Hinblick auf die Charakterisierung der EU als Verhandlungssystem, denn über die Frage wie die Koordination erfolgt: durch eigenorientiertes Verhandeln (bargaining) oder durch Argumentieren bzw. Problemlösen (Elgström und Jönsson 2000: 684-704).

In der Literatur ist eine Möglichkeit mit dieser Frage umzugehen prominent:³² nämlich mit einem indirektem methodologisch-individualistischen Rückgriff. Hierbei wird entweder die Akteursfigur des homo oeconomicus oder die des homo sociologicus zugrunde gelegt.³³ Aus der ersten Denkfigur wird dann die Handlungsrationaltät des strategischen Handelns abgeleitet (und damit die Entscheidung zugunsten des ‚bargaining‘ getroffen), aus der zweiten die des angemessenen Handelns (wobei bei Normpluralität argumentiert wird, bzw. die Akteure versuchen ein Problem angemessen zu lösen).³⁴ Während rationalistischen Ansätze le-

³² Eine zweite Möglichkeit wäre ein induktives Vorgehen, wobei im ersten Schritt anhand von Fallstudien das tatsächliche Verhalten zu ermitteln gesucht wird und wenn möglich im zweiten Schritt eine Generalisierung erfolgt. Ein dritter Weg wird in Teil III und IV dieser Arbeit entwickelt.

³³ Als indirekt wird der Rückgriff auf menschenbildliche Denkfiguren oder Handlungsrationaltäten bezeichnet, weil er häufig nicht explizit gemacht wird. Beispielsweise ist er in der Konzeption von Institutionen enthalten. Etwa hängen strukturierende Wirkungen, die Institutionen nach dem neuen Institutionalismus auf Akteure haben können, von der zugrunde gelegten menschenbildlichen Prämisse ab: Nur mögliche Verhaltensweisen die im Akteur angelegt sind, können durch Institutionen stimuliert werden. Beispielsweise sind der normative und auch der soziologische Institutionalismus inkompatibel mit der Konzeption des homo oeconomicus, denn ein Wesen das aus feststehenden Interessen seine zu verfolgenden Präferenzen situativ ableitet und lediglich auf deren Umsetzung fixiert ist, bildet weder seine Interessen erst auf Basis einer institutionell gefilterten Situationswahrnehmung aus, noch ist er für Lern- und Sozialisationseffekte offen, auch liegt es nicht im zugrunde gelegten Rationalitätsbegriff die Präferenzen nach den, im institutionellen Kontext verankerten Normen, zu modifizieren.

³⁴ Die Autoren legen notwendigerweise eine der menschenbildlichen Denkfiguren bzw. Handlungsrationaltäten zugrunde auch wenn diese Prämisse meist nicht explizit gemacht wird, sondern implizit im Verweis auf die ‚Natur‘ der Verhandlungsarena, bzw. das in ihr herrschende Klima enthalten ist. ‚Verfechter‘ rationalistischer Ansätze weisen darauf hin, dass das Selbstinteresse der Akteure ein für das Argumentieren nötiges Klima des gegenseitigen Vertrauens nicht entstehen lässt und die lange Dauer zukünftiger Bindungswirkung ein hartes Verhandeln und gerade nicht Argumentieren begünstigen (Fearon 1998: 282) oder dass die Bedingungen für das Problemlösen, nämlich die Orientierung an gemeinsamen Zielen, Werten und Normen nicht gegeben sind

diglich das Verhandeln erfassen, ziehen Vertreter konstruktivistischer bzw. reflexiver Ansätze in Betracht, dass das Argumentieren zwar aus ihrer Perspektive eine wichtige Interaktionsart im Verhandlungssystem ist, aber keinesfalls die einzige (Conzelmann 2001; Elgström und Jönsson 2000). Deshalb sehen sie sich mit dem Problem konfrontiert, Argumentieren von Verhandeln abgrenzen zu müssen, um zu bestimmen, wann argumentiert und wann verhandelt wird. Abgrenzungsversuche gibt es zuhauf, zufriedenstellend jedoch sind diese Kontextualisierungen allerdings nicht.³⁵ Das elementare und – wie in den nächsten beiden Kapiteln ausführlich gezeigt wird – auf dieser Analyseebene unlösbares Problem liegt darin, zwei unterschiedliche Handlungsrationaltäten mit gegensätzlichen Rationalitätsbegriffen so abzugrenzen, dass der Wechsel zwischen den Rationalitäten aus beiden Perspektiven plausibel ist.

Hier soll den rationalistischen Ansätzen zum supranationalen Unternehmertum eine reflexive Alternative gegenüber gestellt werden, um gerade die Sphäre zu erfassen, die in rationalistischen Ansätzen außen vor bleiben muss: das Überzeugen, verstanden als der Prozess, in dem “agent action becomes social structure, ideas become norms, and the subjective becomes intersubjective” (Finnemore und Sikkink 1998: 914). Dabei geht es diesem Kapitel noch nicht um eine Abgrenzung zwischen Argumentieren und Verhandeln, sondern zunächst lediglich darum, die durch Argumentieren potenziell mögliche Einflussreichweite der Kommission mit einem reflexiv-institutionalistischen Ansatz zu konzipieren. Zunächst steht deshalb die Frage im Mittelpunkt, wie Institutionen strukturierend auf Akteure, die als homo sociologicus konzipiert sind, wirken können und inwiefern sich diese Strukturierung in der Interaktion bemerkbar machen kann.

II.2.1 Dimensionen der institutionellen Strukturierung

In konstruktivistischen Ansätzen wird das Verhältnis von Akteuren zu gesellschaftlichen Strukturen problematisiert (Wendt 1987) und als konstitutiv erachtet (Risse-Kappen 1995: 175). Institutionen werden nicht als Objekte betrachtet, die auf Akteure als Subjekte einwirken, sondern stellen intersubjektive Bedeutungsgehalte dar, die beständig interpretiert und reproduziert werden: Sie sind selbst soziale Konstrukte (Jepperson 1991: 145; Kratochwil und Ruggie 1986: 766). Zu unterscheiden sind hierbei konstitutive und regulative Regeln, die den institutionellen Rahmen schaffen und ausfüllen. Erstere sind konstitutiv für Handlungen indem sie den Rahmen für in einem Kontext sinnvoller Weise verfolgbare Intentionen schaffen, weshalb sie üblicherweise als ‚Spielregeln‘ bezeichnet werden, die ein Spiel erst als solches definieren (Schaber und Ulbert 1994: 158). Regulative Regeln hingegen stellen auf die Regulation von Verhalten ab, dem es in Abgrenzung zum Handeln an einer intentionalen Bedeutungszuschreibung mangelt.³⁶

Institutionen als intersubjektiv geteilte Konstruktionen haben zwei qualitativ unterschiedliche Regeln zum Gegenstand. Mit der sozialen Konstruktion und der Reproduktion beiderlei Regeln wird zugleich die sinnbezogene Basis für Akteurshandlungen geschaffen und Akteursverhalten kanalisiert. Damit ist die Strukturierung von Institutionen im Hinblick auf

(Scharpf 1988: 161). Hingegen verweisen jene die den homo sociologicus zugrunde legen auf den ständigen Kontakt der Akteure, der nicht nur ein kooperatives Verhalten und die Schaffung gemeinsamer Normen begünstigt, sondern auch egoistisches Verhalten dämpft (Héritier 1996: 157) und zur Schaffung gegenseitigen Vertrauens beiträgt, aus der sich eine Kultur des Konsens und der Solidarität entwickelt, die langfristig zu gemeinsamen Normen, Werten und Zielen führt (Kerremans 1996: 231). Die jeweils gebrachten Argumente bezüglich der Verhandlungsarena, sind in hohem Maße von der implizit angenommenen Handlungsrationaltät der Akteure abhängig: Hierin resultieren die widersprüchlichen Charakterisierungen der europäischen Verhandlungsarena.

³⁵ Dies sei an dieser Stelle schon vorweggenommen. Ausführlich werden Versuche der Kontextualisierung im vierten Teil dieser Arbeit behandelt.

³⁶ Die häufig zur Illustration Verwandten Beispiele sind für regulative Regeln die Regeln des Straßenverkehrs, für konstitutive Regeln die des Schachspiels, bei dem die Regeln erst die Tätigkeit ‚Schachspielen‘ definieren, die sich nicht dadurch auszeichnet schwarze und weiße Figuren so über ein Brett zu schieben, dass sie nicht ineinander ‚krachen‘.

Akteurshandlungen und -verhalten gedanklich nicht von der Konstruktion und Reproduktion von Institutionen zu trennen. Wenn im Folgenden von der Strukturierung durch Institutionen gesprochen wird, werden Institutionen nicht als unabhängige Variable und Akteursverhalten und -handlungen als abhängige Variable betrachtet. Vielmehr geht es darum zu fragen wie konstitutive und regulative Regeln durch den Akt ihrer Reproduktion und Konstruktion Interaktionen strukturieren.

Zu den konstitutiven Regeln zählen (1) die gegenstandsbezogene institutionelle Ausdifferenzierung nach Bereichen, die notwendig ist, um Handlungskontexte substanziell zu definieren, damit Konstruktionen der Umwelt in sinnstiftende Handlungen umgesetzt werden können. Und (2) Normen, die teilbereichsbezogene Orientierungspunkte für sinnvolle Handlungen darstellen. Bei den regulativen Regeln gibt es Regeln, die formellen Niederschlag fanden und solche informellen Charakters, wie Routinen und Praktiken. Hierzu gehören (1) die Festlegung der in Interaktionsarenen beteiligten Akteure, (2) die Kompetenzen verschiedener Gremien sowie (3) deren prozedurale Vernetzung.

Regulative und konstitutive Regeln besitzen, werden sie von den Akteuren reproduziert, allein kontextuelle Gültigkeit. Während eine regulierende Verfahrensregelung, wie beispielsweise das Einstimmigkeitsprinzip, nur in einem definiertem Bereich Anwendung finden kann, definieren konstitutive Regeln den institutionellen Rahmen bzw. institutionelle Teilbereiche und leisten somit durch Definition der Innenwelt eine Abgrenzung zur Außenwelt bzw. unterteilen die institutionelle Innenwelt bereichsspezifisch. Die Trennung zwischen Innen- und Außenwelt ist weder statisch, noch in der Weise zu verabsolutieren, dass die sich im institutionellen Rahmen befindlichen Akteure nicht mit der Außenwelt befassen müssen. Im Gegenteil, in politischen Institutionen, gilt es die Umwelt sinnstiftend in Entscheidungen zu verarbeiten, indem Gegenstände durch entsprechende Konstruktionen bestimmten institutionellen Teilbereichen zugeordnet werden, in denen teils regulative, teils konstitutive Regeln die Behandlung eines Gegenstandes prozedural und substanziell strukturieren.

Für die Zuordnung von Gegenständen zu den selben institutionellen Teilbereichen ist es konstitutiv, dass die Akteure gemeinsame Gegenstandskonstruktionen vornehmen. Hierbei reproduzieren Akteure in Interaktionen unbewusst institutionalisierte kognitive Filter,³⁷ als allgemeines intersubjektiv geteiltes Wissen über die Beschaffenheit der Außenwelt, das in die gemeinsame Situationskonstruktion einfließt. In den institutionellen Teilbereichen selbst sind wiederum Deutungsmuster angelegt, die bereichsspezifisches Wissen verkörpern und gemeinsam mit bereits institutionalisierten Normen den Umgang mit Gegenständen strukturieren.

Abbildung II.1 Dimensionen institutioneller Strukturierung

	Interaktionsstrukturierung
Regulative Regeln	<ul style="list-style-type: none"> - Festlegung beteiligter Akteure - Formelle und informelle Aufgaben der Akteure/ Gremien - Formelles und informelles Zusammenspiel der Gremien (prozedurale Normen)
Konstitutive Aspekte	<ul style="list-style-type: none"> - Substanzielle Abgrenzung von Interaktionsarenen - Normen (insbesondere der enthaltene Wertbezug) - Allgemeiner kognitiver Referenzrahmen - Bereichsspezifische Deutungsmuster

³⁷ Dieser Begriff ist dem soziologischen Institutionalismus entnommen, der die durch Institutionen gefilterte Außenwahrnehmung (cognitive scripts) eines Akteurs zum Gegenstand hat (Berger und Luckmann 1967; Meyer, Boli und Thomas 1987: 13; Scott 1995: 40-45).

II.2.2 Strukturierung der europäischen Interaktionsarenen

Die für einen reflexiven Zugang zu Institutionen wichtigen Regeln umfassen drei Aspekte.³⁸ (1) Die gegenstandsbezogene und (2) die prozessorientierte Abgrenzung verschiedener Interaktionsarenen, die über die formale und informelle (Routinen und Praktiken) Aufgabenzuweisung erfolgt. Sie konstituiert den Handlungskontext der Akteure: zum einen in substanzieller Weise durch den Gegenstandsbezug, zum anderen prozedural durch Festlegung formaler Kompetenzen, die den verschiedenen, unter eine fachpolitische Abgrenzung fallenden Interaktionsarenen Funktionen im Interaktionsprozess einräumt. (3) Im Interaktionsprozess, der sich vom Einbringen einer Idee bis zur Entscheidungsfindung zieht, sind verschiedene Arenen angesprochen und mit ihnen auch unterschiedliche Akteure. Die formale, vor allem aber die informelle Akteursverflechtung ist für einen reflexiv-institutionalistischen Ansatz zur Einflussreichweite der Kommission im Hinblick auf den formalen und informellen Einbezug der Kommission in die verschiedenen Interaktionsarenen wichtig.

Der ordnungsfunktionelle Hintergrund soll in dieser Arbeit nicht ausführlich behandelt werden, vielmehr sind nur die wichtigsten Koordinationszusammenhänge von Interesse, wobei das Augenmerk insbesondere auf der Frage liegt, in welchen Interaktionsarenen die Kommission als Akteur auftreten kann und welcher Bedeutung diesen Arenen zukommt.

Zunächst ist aufgrund der gegenstandsbezogenen Abgrenzung von Interaktionsarenen zwischen Interaktionsprozessen der alltäglichen Politik und jenen von Regierungskonferenzen zu unterscheiden. Bei der alltäglichen Politik in der EU zeigt sich die gegenstandsbezogene Abgrenzung von Handlungskontexten zunächst an der Gliederung in die supranationale Säule der EG und die intergouvernementalen Säulen ZIJ (Zusammenarbeit Inneres und Justiz) und GASP (Gemeinschaftliche Außen- und Sicherheitspolitik), denen auch unterschiedliche prozedurale Regeln zugrunde liegen. Als Beispiel weiterer Ausdifferenzierung wird hier die EG betrachtet, die verschiedene substanziell abgegrenzte Handlungskontexte beinhaltet und, mit den verschiedenen Politikbereichen einhergehend, durch entsprechende Generaldirektionen (GD), Expertengruppen, Komitees, Arbeitsgruppen des Ministerrates, Ausschüsse der ständigen Vertreter (COREPER) und schließlich Ministerräte gekennzeichnet ist, die wiederum formell und informell verflochten sind.

Bei der Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative ist zunächst das Zusammenspiel zwischen Generaldirektionen und den Expertenkomitees, teilweise auch den Konsultationskomitees zu betrachten. Erst in einer späteren Phase der Vorschlagsausarbeitung spielen die Kabinette, das Generalsekretariat und schließlich das Kommissionskollegium eine Rolle. Die Verantwortung, Initiativen vorzubereiten, liegt beim administrativen Apparat der Kommission, den Generaldirektionen.³⁹ Für die Ausarbeitung einer Erstfassung ist der Rapporteur der betroffenen Generaldirektion zuständig, der zu diesem Zweck mit den Experten- und den Konsultationskomitees kooperiert. In den Expertenkomitees, die zur Komitologie gehören und eigentlich dazu konzipiert waren, der Kommission bei der Implementation von regulativen Politiken zur Seite zu stehen und im Sinne der Mitgliedsstaaten Kontrolle auszuüben (Joerges und Neyer 1998: 209), sitzen Experten der Mitgliedsstaaten. Diese nationalen Experten sind häufig dieselben Personen, die auch in den Komitees und Arbeitsgruppen des Ministerrates mitarbeiten (Nugent 2001: 244). Die Konsultationskomitees setzen sich aus Vertretern von auf europäischer Ebene organisierten Interessen zusammen. Während die Kooperation mit Konsultationskomitees auf freiwilliger Basis erfolgt, ist die mit den Expertenkomitees in den

³⁸ Die prozessorientierte Abgrenzung der Interaktionsarenen und die Akteurszugehörigkeit sind den regulativen Regeln zuzurechnen, die gegenstandsbezogene Abgrenzung ist hingegen eine konstitutive Regel.

³⁹ Die Anzahl der Generaldirektionen (GD) variiert zwischen 20 und 25. Ein Großteil der GDs ist vertikal Politikfeld-orientiert ausgerichtet, einige wie etwa die GD für Personalangelegenheiten oder für Querschnittspolitiken wie Umweltangelegenheiten sind horizontal ausgerichtet (Mörth 2000: 176). Vorsitz jeder GD führt ein Generaldirektor, der für das Funktionieren der DG, die Vertretung der DG innerhalb und außerhalb der Kommission und für den kommunikativen Austausch mit dem zuständigen Kommissar verantwortlich ist.

meisten Bereichen vorgeschrieben. Konnte in den verschiedenen Generaldirektionen oder Sektionen jeweils ein Konsens erzielt werden, geht der zusammenfassende Initiativvorschlag zur rechtlichen Prüfung an die Rechtsabteilung. Hat der zuständige Kommissar der Vorschlagsfassung zugestimmt, prüft das Generalsekretariat die Einhaltung von Formalien, bevor der Vorschlag an das Kommissionskollegium weitergeleitet wird. Vor allem bei nicht-administrativen und nicht-routinemäßigen Initiativen entscheidet das Kollegium im Rahmen der wöchentlichen Sitzung über den Vorschlag (Nugent 2001: 95). Bei Annahme eines Legislativvorschlags reicht diesen die Kommission beim Ministerrat und gegebenenfalls auch beim Europäischen Parlament (EP) ein.

Um die Arbeitslast des Rats zu reduzieren und ihn vor dem Hintergrund einer ansteigenden Zahl an zu treffenden Entscheidungen, dem Zeitdruck der Entscheidungen und der Komplexität vieler Materien arbeitsfähig zu erhalten, kommt dem bürokratischen Apparat des Rats die Aufgabe zu, Rattreffen vorzubereiten und Entscheidungen weitestgehend vorzustrukturieren. Hierzu gibt es den COREPER, dem wiederum die Arbeitsgruppen, deren Zahl auf etwa 170 geschätzt wird (Beyers und Dierickk 1998: 290), zuarbeiten.⁴⁰ Die Kommission ist nicht nur ein Akteur der Initiativphase, vielmehr erstrecken sich informelle Einflussmöglichkeiten über die komplette Interaktion hinweg, da die Kommission im Ministerrat sowohl auf ministerieller Ebene als auch in den unteren Ebenen, dem COREPER und den Arbeitsgruppen vertreten ist.⁴¹

Regierungskonferenzen lediglich als Treffen der Staats- und Regierungschefs zu erfassen greift zu kurz, denn diese werden langfristig auf Minister- und vor allem auf Beamtenebene vorbereitet.⁴² Damit einher geht die fachpolitische Ausdifferenzierung auf Ebene der Beamten und Minister, eine gegenstandsbezogene Abgrenzung von Interaktionsarenen lässt sich somit auch bei Regierungskonferenzen ausmachen. Die Kommission ist durch Vertreter, bzw. dem Kommissionspräsidenten bei den Treffen der Staats- und Regierungschefs, in allen Interaktionsarenen eingebunden. Zusätzlich ist sie durch den Kommissionspräsidenten in der 1994 ins Leben gerufenen Reflektionsgruppe vertreten, die an der Vorbereitung von Regierungskonferenzen beteiligt ist, kommen Vertreter der staatlichen Außenminister zusammen, um auf Basis von Reporten Problemdimensionen auch im Austausch mit anderen europäischen Institutionen zu erfassen und gemeinsame Initiativen zu besprechen und zu bearbeiten (Lodge 1998a: 353). Seit 1995 hat die Kommission eine sogenannte ‚IGC-Task Force‘, deren Aufgabe darin

⁴⁰ Kommissionsinitiativen werden zuerst auf der Ebene der Arbeitsgruppen bearbeitet. Das Ergebnis dieser Interaktion wird dann an den COREPER weitergeleitet. Konnte bereits innerhalb der Arbeitsgruppen ein Ergebnis erzielt werden, leitet der COREPER dieses an den Rat weiter. Hierzu wird es als unter die Entscheidungskategorie A fallend deklariert, was bedeutet, dass bereits ein Ergebnis zustande kam und deshalb weder im Rat noch im Ausschuss der Ständigen Vertreter diskutiert werden sollte. Konnte in den Arbeitsgruppen kein Ergebnis erzielt werden, kann der COREPER die Materie entweder zur nochmaligen Bearbeitung an die entsprechende Arbeitsgruppe zurücksenden, selbst den Versuch unternehmen zu einer Entscheidung zu kommen oder den Gegenstand an den Rat zur Behandlung weiterreichen (Beyers und Dierrickk 1998: 290-291). Kann ein Ergebnis innerhalb des COREPER getroffen werden, wird der Vorschlag ebenfalls als unter die Kategorie A fallend an den Rat weitergeleitet (Beyers und Dierrickk 1998: 290-291).

⁴¹ Selbst im Europäischen Parlament sind Kommissionsmitarbeiter in den Plenarsitzungen und den Ausschüssen präsent. Der Einbezug der Kommission in diesen Gremien dient dabei - so die formelle Perspektive - dem Zweck der Informationsübermittlung.

⁴² Eine Sonderausgabe des *Journal of European Public Policy* (2002; Nr.1) widmet sich ausführlich den Regierungskonferenzen. Der Tenor der Beiträge ist, dass Analysen von Vertragsreformen sich nicht auf wirtschaftliche Interessen der Staaten und deren Verhandlungsmacht erstrecken sollten, auch nicht auf bloße Betrachtung von Regierungskonferenzen, sondern dass es der Analyse von Vertragsreformen eines breiteren Ansatzes bedarf. Vertragsreformen sind als inkrementeller Vorgang aufzufassen, der wesentlich von der alltäglichen Politik mitbestimmt wird (Falkner 2002 a und b). Auch sind europäische Institutionen wie die Kommission wichtige Akteure (Christiansen 2002). Darüber hinaus ist das Konzept eines ‚nationalen Interesses‘ eine Übersimplifizierung, denn Lern- und Sozialisationsprozesse können Präferenzwandel vor und während Regierungskonferenzen bewirken (Christiansen, Falkner und Jorgensen 2002).

besteht, das Informationsmanagement der Kommission zu koordinieren und für die Reflektionsgruppe Expertise zur Formulierung der Kommissionsposition bereitzustellen (Christiansen und Jorgensen 1998: 441, 444).

In prozeduraler Hinsicht sind bei Regierungskonferenzen die Interaktionsarenen niedrigeren hierarchischen Grades denen jeweils höheren Arenen vorgelagert. Die wöchentlich stattfindenden Treffen der Beamten nehmen den Ministern dabei einen großen Teil der Arbeitslast ab. Kontroverse Gegenstände werden an die Ministertreffen weitergeleitet, die in der Regel einmal monatlich stattfinden. Auf Ebene der Staats- und Regierungschefs verbleiben demnach vor allem jene Materien (auch zuvor erzielte Ergebnisse können revidiert werden), für die bislang keine Einigung erzielt werden konnte.

II.2.3 Strukturierung des Interaktionsprozesses

Mit der unbewussten Reproduktion von konstitutiven⁴³ und regulativen Aspekten strukturieren Institutionen die Wahrnehmung, das Handeln und das Verhalten von Akteuren und dementsprechend auch die im institutionellen Rahmen ablaufenden Interaktionen. Interaktionen können mit der Situationskonstruktion, der Problemdefinition⁴⁴ und der Problemlösung in drei idealtypische Phasen unterteilt werden, in der sich unterschiedliche institutionelle Strukturierungen entfalten können. (1) In der Phase der Situationskonstruktion versuchen die Akteure ihre Wahrnehmungen der Wirklichkeit in Einklang zu bringen, um eine Handlungsbasis zu schaffen. Sind die Akteure in den institutionellen Kontext sozialisiert, haben sie die dort angelegten kognitiven Bestände in gleichem Maße verinnerlicht. Eine gemeinsame Konstruktion der Wirklichkeit findet damit auf Basis gleicher Filter statt. Wahrnehmungsdivergenzen können über die Generierung und argumentative Vermittlung kausaler Ideen in Einklang gebracht werden oder werden gegebenenfalls auf eine gemeinsame Basis reduziert (Conzelmann 2001: 30-31). (2) In der Phase der Problemdefinition werden zum einen die in der Interaktion zu behandelnden Problemdimensionen eingegrenzt, zum anderen Problemursachen geklärt. Bereichsspezifische Deutungsmuster, die sich über konsensual anerkannte bereichsspezifische kausale Ideen entfalten, kommen ins Spiel, denn es gilt durch Argumentieren unter Rekurs auf das konsensuale Wissen Problemursachen zu identifizieren und vor allem die in der Interaktion zu behandelnden Problemdimensionen zu ermitteln. Schließlich (3) wird in der Problemlösungsphase eine auf die Problemdefinition passfähige Problemlösung gesucht. Im institutionellen Teilbereich angelegte Normen und kausale Ideen bilden dabei den Referenzrahmen für die reflexive Suche nach passfähigen Problemlösungen, die über Argumentieren erfolgt.⁴⁵

⁴³ Die Normen, die den Umgang mit Gegenständen strukturieren sind teilbereichsbezogen ausdifferenziert. Weil in dieser Arbeit keine Fallstudie vorgestellt wird, die eine eingehende Behandlung der konstitutiven Aspekte bestimmter institutioneller Teilbereiche erfordert, wird darauf verzichtet die Normen verschiedener Teilbereiche der EU zu rekonstruieren. Kontextübergreifend ist anzumerken, dass alle Mitgliedsstaaten liberale Demokratien und Rechtsstaaten sind, die ein marktwirtschaftliches Wirtschaftssystem gewählt haben und aufgrund dessen bestimmte Werte und Normen teilen. In Bezug auf das gesamte politische System der EU manifestiert der *acquis communautaire* den gemeinsamen normativen Kernbestand.

⁴⁴ Die Bezeichnung Problemdefinition wie auch die der Problemlösung wird hier nicht ausschließlich im reaktiven Sinne verstanden. Zum Ausdruck gebracht werden soll mit dieser Terminologie lediglich, dass auch aktive Gestaltung die Konstruktion eines Bedarfs erfordert, um als zielgerichtet gelten zu können.

⁴⁵ Im Gegensatz zu Edler, der mit einem reflexiv-institutionalistischen Ansatz, die Entstehung von und den Umgang mit Leitideen untersucht (Edler 1999 a und b), wird in dieser Arbeit auch das Framing und die Ausarbeitung von Normen mit dem theoretischen Rahmen des reflexiven Institutionalismus konzipiert. Vor allem bei dem Interaktionsabschnitt, bei dem die Ausarbeitung von Normen im Vordergrund steht, geht es nicht mehr um die Konstruktion der Wirklichkeit, die in der Interaktion erfolgt und auf deren Basis die Akteure erst ihren Handlungen Sinn zuschreiben können, sondern vielmehr um die institutionelle Strukturierung bei der Suche nach angemessenen Normen. Damit wird die rein interaktionistische handlungstheoretische Basis, wie sie in Edlers reflexivem Institutionalismus vorliegt, verlassen und durch ein individualistisches Handlungsmodell, nämlich die Logik des angemessenen Handelns, ergänzt. Im hier vorgestellten reflexiv-institutionalistischen Ansatz liegt die Prämisse zugrunde, dass die Akteure nicht gemäß eine Zweck-Mittel Kalkulation versuchen ihre auf Basis der gemeinsamen Konstruktion gebildeten Präferenzen umzusetzen, sondern daran orientiert sind, dem institutionel-

Akteure können intentional versuchen die Interaktion richtungsweisend zu gestalten, indem sie andere Akteure von Ideen, die sich am institutionellen Referenzrahmen messen lassen müssen, zu überzeugen suchen. Sowohl Ideen über die Wirklichkeit als auch Ideen über die institutionell passfähige Handlungsweise schweben in Interaktionsarenen nicht frei im Raum, sondern benötigen Träger, die versuchen andere Akteure in der Interaktionsarena von ihren Ideen zu überzeugen. Die einzelnen sich in der Interaktionsarena befindlichen Akteure sind in ihrer Handlungsweise im Argumentationsprozess zwar durch die institutionelle Strukturierung beschränkt, bewusste Gestaltungsversuche sind aufgrund der ideellen Trägerschaftsprämisse allerdings nicht ausgeschlossen (Edler 2000b: 15).

Im Interaktionsprozess kann für die Anwendung bestimmter, bereits bestehender Normen (Framing; siehe II.3), für Leitideen (abstrakte Zielvorstellungen; siehe II.4), oder für neue Normen argumentiert werden (II.5). Dabei ist das Framing ein Beispiel für Überzeugungsprozesse in denen subjektive Wahrnehmungen intersubjektiv werden, wobei mit der Konstruktion bzw. der Annahme eines Frames die Menge ideell und kausal passfähiger Problemlösungen eingeschränkt wird. Auch bei Leitideen geht es um die Einschränkung der problemlösungsrelevanten Ideen, wobei dieser Ansatz beispielhaft aufzeigt, wie neue Ideen institutionalisiert werden. Darauf aufbauend wird betrachtet wie Leitideen durch Normen konkretisiert werden, der Prozess also indem "(...) ideas become norms" (Finnemore und Sikkink 1999: 914).

Um andere Akteure überzeugen zu können, werden Geltungsansprüche begründet, wobei institutionalisierte Ideen und Normen als Referenzrahmen für die Bewertung der Gründe dienen können (vgl. Conzelmann 2001). Darüber hinaus bemisst sich die Güte der Gründe für eine bestimmte Problemlösung an deren Passfähigkeit zum zuvor konstruierten Problem. Akteure, so wird an dieser Stelle angenommen (ausführliche Behandlung in Teil III), lernen beim Argumentieren dann reflexiv und ändern ihre Problemlösungspräferenzen, wenn sie davon überzeugt wurden, dass ihre Problemlösungspräferenz entweder weniger passfähig zum ideellen Bestand einer Institution und damit weniger angemessen ist als eine andere in der Interaktion geäußerte Lösung, oder wenn sich ihre Problemlösungspräferenz in geringerem Maße zur Lösung des zuvor konstruierten Problems eignet.

Neben einem Überblick über die in der Institution verankerten Normen sind kausale Ideen von elementarer Bedeutung für den Prozess des Überzeugens. Damit einhergehend ist die Fähigkeit eines Akteurs Wissen zu generieren und zu vermitteln vor allem wichtig, wenn der Akteur erfolgreich neue Ideen transportieren will.

Die Kommission kann auf beide Argumentationsressourcen zurückgreifen. Zum einen hat sie eine zentrale Stellung im Institutionengefüge der EU und ist in alle Aktivitäten involviert, was ihr nicht nur ermöglicht einen Überblick über die in den Teilbereichen verankerten Normen zu gewinnen, sondern auch, durch Kenntnis aller laufenden Aktivitäten, zu erhalten. Darüber hinaus hat sie Zugang zu den verschiedensten Netzwerken und Expertengemeinschaften, arbeitet mit diesen eng zusammen und ist so in der Lage Expertise zu generieren, die sie durch ihre Beteiligung in allen Arenen den Akteuren vermitteln kann.

II.3 Framing

Das Lancieren von Frames ist eine Möglichkeit, wie die Kommission als Ideenträger fungieren kann, um substanziellen Einfluss auf Interaktionsergebnisse zu nehmen, allerdings ohne dass ihr als supranationaler Unternehmer die Möglichkeit offen stünde, neue, dem normativen institutionellen Bestand konträre Normen zu etablieren. Zunächst kann der als Framing zu bezeichnende Prozess als "eine Art der Selektion, Organisation, Interpretation und Sinngebung einer komplexen Realität" (Rein und Schön 1993: 146, Übersetzung: Verfasser) definiert werden. Dieser Prozess ist darauf angelegt "Wegweiser für das Wissen, Analysieren,

len Teilbereich normativ angemessene und passfähige Normen zu suchen (vgl. Conzelmann 2001: 10-11, 15, 22).

Überzeugen und Handeln bereitzustellen” (Rein und Schön 1993: 146, Übersetzung: Verfasser).

Der Ansatz des Framings basiert auf Überlegungen darüber, wie Ideenträger durch Frames die Außenwelt in die institutionelle Innenwelt transportieren, bzw. die institutionelle Innenwelt weiterentwickeln, indem Situations- und Gegenstandskonstruktionen zu den im institutionellen Kontext verankerten normativen und kausalen ideellen Beständen durch das Aufzeigen von Parallelen in Bezug gesetzt werden. In Institutionen sind eine Vielzahl normativer und kausaler Ideen verankert, weshalb nicht die Institution als Ganzes die Handlungsbasis bilden kann, sondern die ausdifferenzierten Teilbereiche. Nur wenn bezüglich eines Gegenstands eindeutig bestimmt ist, welche Normen und kausale Ideen als handlungsrelevant gelten, können die Akteure diese durch ihr Handeln reproduzieren. Mit dem erfolgreichen Setzen eines Frames wird den Akteuren eine bestimmte Konstruktion einer Situation nahegelegt (Rein und Schön 1993: 147), welche die Anzahl der für einen Gegenstand relevanten normativen und kausalen Ideen einengt.⁴⁶

Die Möglichkeit, durch überzeugendes Lancieren von Frames bestimmte Normen als handlungsrelevant hervorzuheben und damit das Interaktionsergebnis substanziell zu beeinflussen, erscheint auf den ersten Blick im Widerspruch zu den in Institutionen verankerten kognitiven Filtern zu stehen, denn auch diese helfen den Akteuren, der komplexen Realität Sinn zu geben. Allerdings können sich die Filter als zu breit erweisen, um Gegenstände so zu konstruieren, dass sie eindeutig einem bestimmten Teilbereich zugeordnet werden können. Auch können mehrere Deutungsmuster, kausale und normative Ideen existieren, die zur Strukturierung der Behandlung eines Gegenstandes verwandt werden könnten. Framing ist deshalb durchaus eine Tätigkeit, die mit einem reflexiven Institutionenverständnis in Einklang steht.

Durch Situationskonstruktionen wird aus der Vielzahl der Normen und kausalen Ideen, von denen Akteure in einer Institution umgeben sind, gezielt ein Teilbestand hervorgehoben, während zugleich andere Bestände ausgeklammert werden. Erlangen bestimmte Ideen den Status als situationsrelevant zu gelten, beeinflussen sie nicht nur die Bildung von Präferenzen, sondern auch die Richtung des Präferenzwandels während der Interaktion, weil die jeweils hervorgehobenen institutionalisierten Ideen den Referenzrahmen für die Bewertung von Argumenten darstellen (Barnett 1999: 15, 25). Die Wegweiserfunktion von Frames betrifft demnach auch das Wissen, das Analysieren und das Überzeugen (Rein und Schön 1993: 146). Mangelt es in einer Interaktion an einer gemeinsamen Beurteilungsbasis, herrschen zwischen den Akteuren nicht nur Meinungsverschiedenheiten bezüglich des Umgangs mit einem bestimmten Gegenstand, sondern auch über die Natur der Meinungsverschiedenheiten selbst (Rein und Schön 1993: 145).⁴⁷

Barnett vertritt die These, dass die Erfolgchancen der Einflussnahme der Ideenträger vom Ausmaß der wahrgenommenen Widersprüchlichkeit des Kontexts abhängen (Barnett 1999: 15). Um einen Gegenstand erfolgreich rahmen zu können, beziehen sich die einen Frame lancierenden Akteure auf normative und kausale Ideen, die den Akteuren eines Kontexts nicht

⁴⁶ Mörth (2000) führt mit der europäischen Verteidigungsausrüstungsindustrie ein eingehendes Beispiel für einen Gegenstand an, der sowohl als Gegenstand konstruiert werden kann, der unter die EG fällt (wenn Marktangelegenheiten angesprochen werden) als auch als der GASP zugehörig (wenn der sicherheitspolitische Aspekt betont wird).

⁴⁷ Konkurrierende Frames können deshalb nicht koexistieren, ein Frame muss sich im Interaktionsprozess als dominierende Konstruktion durchsetzen. Problematisch ist hierbei, dass Konflikte konkurrierender Frames keinen Kompromissen zugänglich sind, da in den Frames jeweils angelegt ist, was als Beweis zählt und wie dieser zu interpretieren ist (Payne 2001: 44f.; Rein und Schön 1993: 145). Diese Problematik wird im Teil III der Arbeit ausführlich behandelt.

nur geläufig sind, sondern bereits von ihnen als normativ angemessen oder kausal richtig erachtet werden. Folglich führen die Akteure beim Framing den anderen Akteuren die Passfähigkeit eines konstruierten Gegenstands in den ideellen Bestand eines institutionellen Kontexts vor Augen (Payne 2001: 43). Aufgrund der gezielten Bezugnahme zu den Ideen und Normen, die in einem institutionellen Kontext bzw. Teilbereich von den Akteuren beständig reproduziert werden, kann Framing als ein pfadabhängiger Prozess bezeichnet werden (Kohler-Koch 2000a: 526).

Bei der Bewertung der Überzeugungskraft eines Frames ist problematisch, dass der Frame selbst den Referenzrahmen für die Bewertung von Argumenten bietet, damit aber die Güte eines Frames selbst nicht ermittelt werden kann. Der Interpretationsrahmen kann von den Akteuren nicht argumentativ als richtig, wahr oder angemessen dargestellt und bewertet werden, weil der Frame selbst erst den Bewertungsrahmen liefert. Die Überzeugungskraft eines Frames hängt deshalb vielmehr davon ab, ob die Akteure zu Beginn einer Interaktion selbst eine Vorstellung der Wirklichkeit haben und wie konkret diese ist: Wird eine Situation als diffus wahrgenommen und entzieht sich deshalb einer Einordnung, die als Basis zur Identifizierung von handlungsrelevanten Normen geeignet ist, so ergibt sich für das über einen Frame erfolgende Konstruktionsangebot eine Nachfrage. Die Parallelen zwischen einem mittels eines Frames konstruierten Gegenstands und Gegenständen eines bestimmten Kontextes oder Teilbereiches werden dann eher als überzeugend angenommen. Wenn ein Frame die Akteure überzeugt hat, sind die durch ihn angesprochenen kausalen und normativen Ideen für die Problemlösung als relevant hervorgehoben und bieten den Akteuren einen Referenzrahmen für die Bewertung von Argumenten in der Interaktion.

Wird ein Gegenstand als vollkommen neu erachtet, so wird das Konstruktionsangebot der Frame-lancierenden Akteure mit großer Wahrscheinlichkeit die Interaktion strukturieren: Sind Situationen in der Wahrnehmung des einzelnen Akteurs neu und keinem organisatorischen Teilbereich direkt zuordenbar, steigt aufgrund des Vereinfachungsbedarfs die Offenheit für von Frame-lancierenden Akteuren bereitgestellte Konstruktionen. In solchen Situationen fallen das Konstruktionsangebot des Frames und der Vereinfachungsbedarf der Akteure zusammen.

Hingegen nimmt die Erfolgswahrscheinlichkeit der Etablierung eines Frames ab, wenn die Situation bzw. der Gegenstand sich in dem Sinne mehrdeutig gestaltet, als dass sie nach der Wahrnehmung der Akteure mehreren institutionellen Teilbereichen gleichermaßen zugeordnet werden kann. In diesem Fall besteht die Möglichkeit, dass Akteure aufgrund der Ähnlichkeiten des von ihnen konstruierten Gegenstands mit Gegenständen, die zuvor unter bestimmte institutionelle Teilbereiche fielen, Parallelen ziehen und deshalb die normativen und kausalen Ideen des Teilbereiches als Referenzrahmen betrachten. Ordnet ein Akteur eine neue Situation aufgrund der als ähnlich wahrgenommenen Merkmale einem bestimmten institutionellen Teilbereich zu, so sinken die Erfolgsaussichten der Etablierung eines Frames, wenn die enthaltene Konstruktion auf die Einordnung der Situation unter einen anderen institutionellen Teilbereich angelegt ist. Haben Akteure bereits Zuordnungen getroffen, so fällt das im Frame enthaltene Interpretationsangebot auf wenig fruchtbaren Boden, die Wegweiserfunktion kann sich nicht vollständig entfalten.

Von großer Bedeutung sind Frames immer dann, wenn die Situation in der Wahrnehmung der Akteure durch Widersprüche geprägt ist (Barnett 1993: 15). Die Wahrscheinlichkeit, dass es einem Akteur gelingt einen Frame erfolgreich zu etablieren, sinkt mit der Anzahl der Akteure, die eine Situation aufgrund der Wahrnehmung von Parallelen anderen institutionellen Teilbereichen zuordnen als vom Frame vorgesehen und damit andere Konstruktionen bevorzugen. Folglich sind die Durchsetzungschancen eines Frames gering, wenn seine Interpretation in einer der Mehrheit der Akteure widersprechende Zuordnung des Gegenstands mündet. Sehr gering sind die Erfolgsaussichten eines Frames, wenn die Akteure in der Zuord-

nung des Gegenstands weitgehend übereinstimmen, und dadurch den Eindruck gewinnen, der Frame würde durch eine Bezugnahme zu einem andern Teilbereich die Situation umdeuten.

Die zweite in Bezug auf Frames zu treffende Differenzierung ist die Abstraktionsebene. Rein und Schön vertreten die These, dass mit zunehmendem Abstraktionsgrad der Bezugsbasis eines Frames die Wahrscheinlichkeit steigt, dass die Akteure die Konstruktion annehmen (Rein und Schön 1993: 161). Allerdings nimmt mit steigendem Abstraktionsniveau zugleich die Wegweiserfunktion eines Frames ab, da der Zusammenhang zwischen Situationskonstruktion und konkreter Problemlösung schwächer wird, wobei die Zahl aller innerhalb des Frames möglicher Problemlösungen zunimmt und die Menge aller möglichen, angemessenen Handlungen steigt. Diese beiden gegenläufigen Tendenzen werden im Folgenden im Hinblick auf die Einflussmöglichkeiten von Frameadvokaten diskutiert. Zum Zwecke einer analytischen Betrachtung kann zwischen Makro-, Meso- und Mikro-Frames unterschieden werden. Ein Makro-Frame zeichnet sich durch ein hohes Abstraktionsniveau aus, Meso- und Mikro-Frames entsprechend durch ein mittleres und niedriges Abstraktionsniveau.

Beispiel eines Makro-Frames mit hohem Abstraktionsgrad wären Weltbilder (Surel 2000). Wegen des hohen Abstraktionsniveaus wird die durch solche Frames dargestellte Situationskonstruktion zwar einerseits von den Akteuren mit großer Wahrscheinlichkeit angenommen. Andererseits bleibt die Wegweiserfunktion des Frames in dem Sinne unterentwickelt, als dass die Selektion, Organisation, Interpretation und Sinngebung der komplexen Situation zu abstrakt erfolgt, um die Dynamik des Argumentations- und Präferenzentwicklungsprozesses konkret gestalten zu können. Die Verbindung zwischen Situationskonstruktion und der Ausrichtung der Problemlösung bleibt aufgrund der Vielzahl der innerhalb des Makro-Frames möglichen Problemlösungen vage. Der Makro-Frame selbst bietet keinen Anhaltspunkt dafür, welche aller möglichen, sich im Interpretationsmuster des Weltbilds befindenden, Argumente sich durchsetzen werden; die Einflussnahme ist deshalb als diffus zu bezeichnen. Ein Frame hohen Abstraktionsgrades ist somit zwar in großem Maße konsensfähig, doch eignet er sich aufgrund der schwachen Wegweiserfunktion kaum als Instrument zur konkreten Einflussnahme.

Ein mittleres Abstraktionsniveau haben Frames, die auf in einem institutionellen Teilbereich bestehende Deutungsmuster zurückgreifen. Sie eignen sich relativ gut zur konkreten Einflussnahme, denn ihr Abstraktionsgrad engt die Anzahl der als gültig und richtig einzuordnenden Argumente so ein, dass ein erkennbarer Zusammenhang zwischen der Interpretationsleistung des Frames und den möglichen Problemlösungen entsteht. Allerdings steigt die Wahrscheinlichkeit dass Akteure den Frame nicht annehmen werden im Vergleich zu Makro-Frames.

Mikro-Frames sind durch die Bezugnahme auf einiger in einem Teilbereich bestehenden kausalen und normativen Ideen gekennzeichnet. Sie können die stärkste Wegweiserfunktion entwickeln, da sie in der Koppelung von Situationskonstruktion und Problemlösung bereits sehr stark auf einen konkreten Lösungsvorschlag hinweisen. Jedoch geht mit der stärksten Konkretisierung der Behandlung eines Gegenstands einher, dass der Frame schwerer erfolgreich zu lancieren ist als Makro- und Meso-Frames.

Anhand der Dimensionen des Abstraktionsgrads und der Situationswahrnehmung lässt sich eine Matrix aufspannen, mit welcher der Schwierigkeitsgrad, dem Frameadvokaten beim Versuch der erfolgreichen konkreten Einflussnahme gegenüberstehen, zusammenfassend aufgezeigt wird.

Abbildung II.2: Framing und die Erfolgsaussichten konkreter Einflussnahme

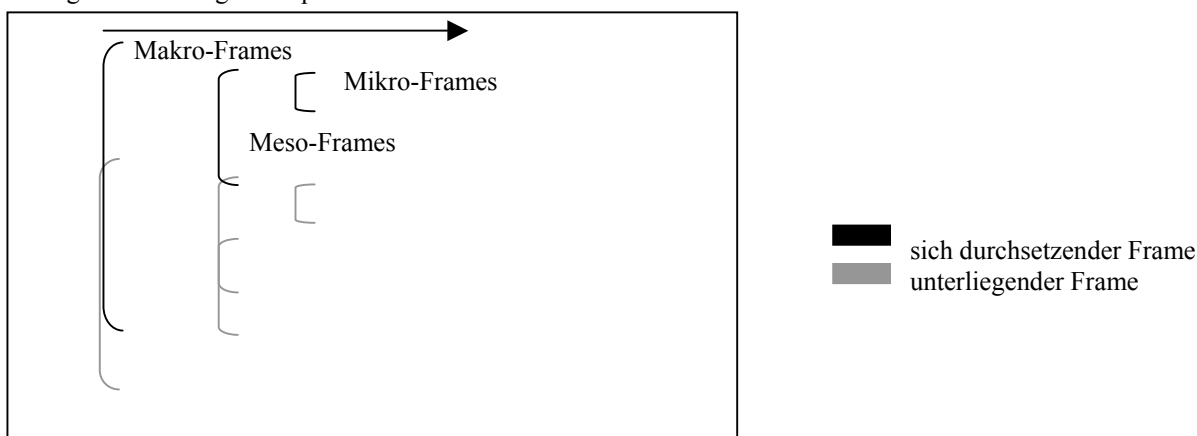
Situationsein- Ab- straktionsgrad	neu	Mehrdeutig	„Umdeutung“
Makro (Weltbilder)	mittelschwer	schwer	sehr schwer
(Deutungsmuster eines Teilbereichs)	leicht	mittelschwer	schwer
Mikro (Teilbestand von Ideen eines Teilbereichs)	mittelschwer	schwer	sehr schwer

*ursprüngliche Wahrnehmung der Akteure

In der bisherigen Diskussion wurde lediglich die Setzung eines einzelnen Frames betrachtet. Da den Frameadvokaten nicht nur zu Beginn des Interaktionsprozesses die Möglichkeit offen steht, Einfluss zu nehmen, sondern auch während des Interaktionsprozesses, können Ideenträger auch versuchen Frames sequentiell zu lancieren. Da ein Frame vor allem dann erfolgversprechend ist, wenn er so mit dem ideellen Bestand verknüpft wird, dass er beim Publikum möglichst breiten Anklang findet (Payne 2001: 39), lässt sich für den ersten Frame ableiten, er solle möglichst breit angelegt sein. Aufgrund der größeren Zustimmungswahrscheinlichkeit bei Makro-Frames bietet es sich an, die Interaktionsstrukturierung mit einem solchen Frame zu beginnen (Snow und Benford 1992: 138). Dementsprechend sollte die strukturierende konzeptionelle Grundlage der Interaktion dann spezifiziert werden, wenn sich bezüglich des ersten Rahmens Konsens herausgebildet hat. Je geringer die Abstraktionsebene der Folgeframes wird, desto konkreter kann der substanzielle Einfluss von Frameadvokaten werden.

Im Rahmen einer Interaktion können jeweils mehrere Akteure versuchen, verschiedene Frames zu etablieren. Allerdings ist der sequentielle Framing-Prozess, wie in Abbildung II.3 illustriert, nicht umkehrbar. Interaktionen lassen sich aufgrund der mobilisierenden Wirkungsweise von Frames nicht durch Folgeframes restrukturieren, die ein höheres Abstraktionsniveau besitzen, wenn die durch den Frame begrenzten Argumente bereits als valide anerkannt wurden. Dementsprechend lassen etablierte, mehrheitlich anerkannte und internalisierte Frames nur Folgeframes geringeren Abstraktionsgrads zu, die zusätzlich noch im Frame des höheren Abstraktionsgrads liegen müssen.

Abbildung II.3: Framing als sequentieller Prozess



Konzeptionelle Fähigkeiten sind grundlegend für jegliches Framing. Um eine Situation bewusst so zu konstruieren, dass die argumentative Interaktionsdynamik in eine bestimmte, gewollte Richtung gelenkt wird, müssen Frame-lancierende Akteure sich zuallererst dessen bewusst sein, dass es mehrere Konstruktionsmöglichkeiten geben kann. Um Subjektives zum Intersubjektiven befördern zu helfen, sind deshalb Begründungen über das Hervorheben von Parallelen des Konstrukts zu normativen Ideen und kognitiven Beständen, die beständig in der Interaktion reproduziert werden, vonnöten. Der für Framing notwendige Rückgriff auf Weltbilder, Deutungsmuster oder Ideen einer Institution bzw. eines Teilbereichs setzt zunächst deren Kenntnis bei den mit Framing beschäftigten Akteuren voraus. Um den an der Interaktion teilnehmenden Akteuren eine bestimmte Problemlösung (konkreter Einfluss) oder eine bestimmte Richtung, in welcher sich die Problemlösungen entwickeln soll (diffuser Einfluss), nahe zu legen, müssen Parallelen zwischen konstruierter Situation und dem ideellen Bestand auf einer der drei Abstraktionsebenen hergestellt werden, um die anderen Akteure überzeugen zu können. Vor allem bietet es sich für die Strukturierung von Interaktionen an, sequentielles Framing zu betreiben und dabei die konsensuale Basis für Argumentationen über den Umgang mit Materien schrittweise einzuengen.⁴⁸ Grundvoraussetzung für Framing ist, dass die Frame-lancierenden Akteure Zugang zum Interaktionsprozess haben, damit sie ihre geschaffenen Deutungszusammenhänge kommunizieren können. Dabei sind kommunikative Fähigkeiten zur Plazierung eines Frames unabdingbar, um die Konstruktion überzeugend darzustellen, wobei es von Nutzen sein kann, wenn die Frameadvokaten auf einen Konsens unter Experten verweisen können (Kohler-Koch 2000a: 517).

II.4 Leitideen

Institutionen sind in institutionelle Teilbereiche ausdifferenziert, wobei die Akteure in Interaktionen zugleich auch bereichsspezifische Deutungsmuster reproduzieren. Diese enthalten fachpolitisches Wissen und legen damit zugleich eine Richtung für die kausal richtige Behandlung von Gegenständen, die unter den institutionellen Teilbereich gefasst werden, nahe. Das Konzept der Leitideen ist umfassender als das der Deutungsmuster, denn Leitideen beinhalten nicht nur bereichsspezifisch geteilte Vorstellungen über Sinnzusammenhänge, sondern auch eine normative Komponente, die in einer abstrakten Zielvorstellung Ausdruck findet.⁴⁹

⁴⁸ Als Beispiel für einen Frame hohen bis mittleren Abstraktionsgrads, den die Kommission einmal jährlich setzt dient das von der Kommission erarbeitete und verbreitete Jährliche Arbeitsprogramm. In ihm legt die Kommission Ziele und Prioritäten für das kommende Jahr nieder und rahmt damit die geplanten politischen Aktivitäten. Die Leistungen, die solche Rahmen erbringen sind konsensfähige Problemkonstruktionen wie auch die Vermittlung der Dringlichkeit verschiedener Ziele (beispielsweise Sicherheit der Bürger Europas in Anbetracht der Ereignisse des 11. Septembers 2001; Kommission 2001: 10-11). Konsensfähig sind jährliche Arbeitsprogramme aufgrund ihres hohen Abstraktionsniveaus, welches zwar eine grobe Richtungsweisung enthält, gleichzeitig aber die Menge aller möglichen Problemlösungen groß gehalten ist. Das jährliche Arbeitsprogramm hat lediglich informativen Charakter und ist vor dem Hintergrund, dass die Kommission während des Jahres Folgeframes niedrigeren Abstraktionsniveaus lancieren wird, die sich explizit auf den Rahmen des Arbeitsprogramms beziehen, ein strategisch günstiges Instrument. Darüber hinaus ist das Arbeitsprogramm kein isoliert zu betrachtender Rahmen, sondern auch von unvermeidbaren und bereits laufenden Materien geprägt (Nugent 2001: 24). Aufgrund des hohen Abstraktionsgrads des Frames kann die Kommission mittels des Jährlichen Arbeitsprogramms auch bei schon laufenden Projekten die konsensualen Elemente betonen. Das Jährliche Arbeitsprogramm ist zu abstrakt, um ‚Umdeutungen‘ von Situationseinordnungen vorzunehmen. Auch zur Selektion einer von mehreren gleichermaßen möglichen Situationseinordnungen eignet es sich nicht. Es eignet sich vielmehr zum Einbezug neuer Gegenstände und Problembereiche.

⁴⁹ Das in einer Leitidee enthaltene Deutungsmuster wie auch die abstrakte Problemlösungskomponente können erst Wirkung entfalten, wenn die Leitidee institutionalisiert ist und reproduziert wird. Deshalb wird der Begriff ‚Leitidee‘ in dieser Arbeit nur für jene abstrakten Ideen über Problemlösungen verwandt, die bereits institutionalisiert sind. Sowohl Lepsius (1991; 1997) als auch Edler (2000a, b) verwenden den Begriff der Leitidee unabhängig vom Institutionalierungsgrad, während Wessels die Begrifflichkeit der Leitidee nur für institutionalisierte Ideen verwendet (Wessels 1994).

Im Folgenden soll der Einfluss von Ideenträgern beim Wandel von Leitideen im Vordergrund stehen.⁵⁰ Im Institutionalisierungsprozess kann sich zwar eine Eigendynamik im Hinblick auf die Generierung und Durchsetzung bestimmter Deutungsmuster, Problemsichten und -lösungen entwickeln, doch kann der Institutionalisierungsprozess zugleich durch bewusste Gestaltungsversuche von Akteuren beeinflusst werden (Edler 2000b: 15). Will ein Akteur mit einer potenziellen Leitidee einen Deutungszusammenhang und eine passfähige abstrakte Problemlösung vermitteln, muss er versuchen, die an der Interaktion beteiligten Akteure zu überzeugen.

Hierbei gilt es zunächst eine konsensstiftende Problemkonstruktion vorzunehmen, wobei ein Ideenträger durch Vermittlung kausaler Ideen versuchen kann zu zeigen, dass entweder der Gegenstand oder das Problem vollkommen neu ist, oder dass herkömmliche Politiken zur Lösung des Problems nicht oder nur begrenzt geeignet sind.

Ideen entstehen nicht in einem Vakuum, sondern sind in Weltbilder gebettet (Goldstein und Keohane 1993; Wessels 1994: 308). Weltbilder sind selbst soziale Konstruktionen die dazu dienen, die Komplexität der Welt zu reduzieren und ihr Bedeutung zuzuschreiben. Dabei liefern sie Orientierungspunkte und Interpretationsraster (Meyers 1990: 58) und stellen somit ein ‚Makro-Wahrnehmungsmuster‘ dar. Eine am Anfang des Institutionalisierungsprozesses stehende potenzielle Leitidee, deren bereichsspezifisches Deutungsmuster an ein im Kontext bereits verankertes ‚Makro-Deutungsmuster‘ anknüpft, hat deshalb bessere Institutionalisierungschancen als eine Idee, die einem kontextfremden Weltbild entspringt. Denn aufgrund der Ähnlichkeiten von konsensuellem Wissen und bereits geteilter Bedeutungszuschreibung muss weniger ‚Überzeugungsarbeit‘ für die Situations- und Problemkonstruktion geleistet werden (Edler 2000b: 47).

Leitidee und Handlungskontext bedingen sich gegenseitig (Conzelmann 2001: 29), denn konstruierte Sinn- und Bedeutungszusammenhänge können nur zur Schaffung einer abstrakten Zielvorstellung führen, wenn der Geltungsbereich hinreichend bereichsspezifisch abgrenzbar ist. Deshalb sind für die Chancen eines Ideenadvokaten, die Akteure in der Interaktion von einer potenziellen Leitidee zu überzeugen, die zu Beginn der Interaktion vorherrschende konstitutive Abgrenzung sowie die jeweiligen kognitiven Bestände und Normen der Handlungskontexte wichtig. Edler (2000a: 57) fasst den Zusammenhang zwischen Institutionalisierungschancen und der Homogenität des Handlungskontexts folgendermaßen:

“In der Institutionalisierung ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich Konsens herausbildet, umso kleiner, die der Idee angemessene Handlungsorientierung umso diffuser und die Folgebereitschaft für politische Programme umso geringer, je heterogener der Handlungskontext ist, je mehr unterschiedliche Erwartungen an die Politik bestehen, je unterschiedlicher sich die Funktionszusammenhänge aus den Perspektiven der Adressaten darstellen und je unterschiedlicher demnach die Motive der Beteiligung sind.”

Allerdings können auf Basis des Homogenitätsgrads eines Handlungskontexts nur dann Aussagen über Institutionalisierungschancen getroffen werden, wenn die Ausrichtung der potenziellen Leitidee einbezogen wird. So wird die Institutionalisierung einer potenziellen Leitidee erschwert, wenn diese zwar in einen im kognitiven und normativen Sinne homogenen Kontext eingebracht wird, den institutionalisierten normativen und kausalen Ideen aber zuwiderläuft. Hingegen ist es dem erfolgreichen Lancieren einer Idee zu einer Leitidee zuträglich, wenn

⁵⁰ Im Folgenden geht es in Anbetracht des Umfangs der Arbeit nicht darum, die Entwicklung von Ideen zu Normen in der EU an konkreten Beispielen darzustellen, sondern um die theoretische Konzeption des Prozesses. Für empirisch fundierte Behandlungen von Leitideen sei auf Smyrl für das integrierte Mittelmeerprogramm der EG von 1985 (Smyrl 1998), Edler für die Entwicklung des europäischen Forschungsprogramms BIRTE (Edler 2000a) und Conzelmann für die Entwicklung der Leitidee ‚good governance‘ in der europäischen Entwicklungshilfepolitik (Conzelmann 2001) verwiesen.

diese in einem möglichst homogenen, bereits bereichsspezifisch abgegrenzten institutionellen Teilbereich an bestehende Bestände normativer und kausaler Ideen anknüpft.

Eine Leitidee umfasst neben einem Deutungsmuster, das kausale Zusammenhänge über Ursachen und Wirkung vergegenwärtigt, eine abstrakte handlungsanleitende Zielvorstellung für den Umgang mit den konstruierten Aspekten des Problems. Für die Institutionalisierung einer Leitidee ist es deshalb wichtig, dass sich in der Interaktion ein Konsens über eine abstrakte Zielvorstellung herausbildet, die als passfähiger Problemlösungsansatz für das zuvor konstruierte Problem gilt. Hierzu kann beim Argumentieren insbesondere auf Ursache- und Wirkungszusammenhänge verwiesen werden, wobei das Überzeugen der Akteure von der Passfähigkeit des Problemlösungsansatzes einfacher ist, wenn die Anschlussfähigkeit der kausalen Ideen an existierende, bereichsspezifische Wissensbestände gegeben ist (Edler 2000a : 60). Ob eine Idee institutionalisiert werden kann, hängt auch von den Überzeugungsfähigkeiten der Akteure ab, die für sie argumentieren. Strukturelle Relevanz und die Anerkennung als Interaktionsteilnehmer sind notwendige Voraussetzungen, um den Akteuren die Problemkonstruktion und die potenzielle Leitidee als Lösungsangebot zu unterbreiten. Wesentlich ist hierbei die Fähigkeit ein Problem so zu konstruieren, dass den Akteuren die Relevanz bewusst wird und sie einen Handlungsbedarf sehen. Hierzu müssen Ideenträger auch in der Lage sein, Entwicklungen in der institutionellen Außenwelt sinnstiftend für die institutionelle Innenwelt zu konstruieren. Einen Überblick über die in einem institutionellen Kontext bereits vorhandenen Wissensbestände und normativen Ideen sowie die Weltbilder der Akteure zu haben, ist somit hilfreich. Wichtig für ein erfolgreiches Lancieren einer potenziellen Leitidee ist außerdem, dass sich das Lösungsangebot als passfähig zu dem konstruierten Problem erweist und gute Gründe für es ins Feld geführt werden können. Für die Vermittlung von Wissen bedarf es zunächst Zugang zu Experten und Wissensgemeinschaften, damit ein Ideenträger nicht nur die seiner Problemkonstruktion unterliegenden Deutungszusammenhänge argumentativ stützen kann, sondern auch die lancierte Idee als adäquates Lösungsangebot darzustellen in der Lage ist.⁵¹ Die konsensstiftende Wirkung, die von der Versorgung mit einheitlichen kausalen Ideen ausgehen kann (Garret und Weingast 1993: 178f.) wird zusätzlich unterstützt, wenn in der Vermittlung des Wissens auf dessen Fundierung durch Experten oder gar Wissensgemeinschaften verwiesen wird (Adler 1992; Adler und Haas 1992). Durch die Konfrontation mit neuen kausalen Ideen kann bei den Akteuren ein reflexiver Lernprozess in Gang gesetzt werden (Adler und Haas 1992: 386; May 1992: 337-338),⁵² wobei die Akteure die für sie neuen

⁵¹ Beispielsweise kann die Kommission bei der alltäglichen Politik schon bei der Initiativausarbeitung mit Konsultationskomitees und Expertenkomitees zusammenarbeiten um Expertise zu generieren.

Bereits die Segmentierungen innerhalb einer Generaldirektion verweisen darauf, dass die Ausarbeitung von Initiativen von in hohem Maße spezialisierten Mitarbeitern vorgenommen wird. Auch die in den Komitees sitzenden Experten sind spezialisiert, gibt es doch momentan über 500 verschiedene Komitees (Nugent 2001: 243). Aufgrund der ausgeprägten Spezialisierung sind sich nationale Experten und Mitarbeiter der Generaldirektion hinsichtlich der Ausgestaltung einer Initiative vor allem bei technischen Belangen inhaltlich häufig nahe (Westlake 1994: 318-320). Joerges und Neyer verweisen in diesem Zusammenhang darauf, dass die staatlichen Experten eine kollektive Identität entwickeln, der zufolge sie sich eher als Mitglieder einer europäischen Problemlösungsgemeinschaft wahrnehmen, denn als Vertreter nationaler Interessen (Joerges und Neyer 1998: 222).

Neben der Generierung von Expertise liegt ein weiterer Grund für die Attraktivität des Austauschs mit Expertenkomitees darin, dass die nationalen Experten auch in späteren Interaktionsphasen auftreten, indem sie den Arbeitsgruppen des Rates und teilweise auch ihren staatlichen Vertretern im COREPR beratend zur Seite stehen. Gelingt es Mitarbeitern der Generaldirektion in der meist langwierigen Arbeitsphase an einer Initiative die staatlichen Experten durch Überzeugen für ihre Problemkonstruktion und das in der Idee enthaltene Lösungsangebot zu gewinnen, so erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass sich Experten gegenüber ihren staatlichen Vertretern für die potenzielle Leitidee einsetzen, wobei ihnen zugute kommt, dass sie im Verlauf der Ausarbeitung eine Sachkompetenz entwickelt haben, die sie gegenüber ihren Ministerien stärken kann (Joerges und Neyer 1998: 222-223).

⁵² Im Gegensatz zu Adler und Barnett (1998) trifft May (1992) eine analytische Unterscheidung zwischen Lernen und Nachahmen. Resultat des Lernens ist ein besseres Verständnis, während das Nachahmen ein unreflek-

kausalen Ideen verinnerlichen und daraufhin gegebenenfalls ihre bisherigen Präferenzen und gegebenenfalls auch ihre Identitäten ändern (May 1992: 338).

II.5 Die Auswahl von Normen

Mit dem Konstrukt der Leitidee sind bereichsspezifische Deutungszusammenhänge sowie, auf diesen beruhend, abstrakte Ansätze zum Umgang mit Materien eines Bereiches erfasst. Sowohl Deutungszusammenhänge als auch abstrakte Zielvorstellungen können in Interaktionen von den Akteuren zwar als geteiltes Hintergrundwissen reproduziert werden, etwa im Sinne eines Teilbereich-bezogenen Referenzsystems für die Bewertung von Argumenten. Für eine konkrete Reproduktion, die in generalisierter Weise Ausdruck im Handeln findet, sind Leitideen jedoch zu abstrakt. Hierfür bedarf es der Ableitung von Normen aus den Leitideen, wobei diese, um sich zur Reproduktion zu eignen, in sich widerspruchsfrei sein müssen.

Bei der Suche nach Normen zur Reproduktion einer Leitidee bilden die in der Leitidee verankerten normativen und kausalen Ideen den Referenzrahmen für das Argumentieren. Gründe, die die Akteure für den Geltungsanspruch einer Norm ins Feld führen, müssen sich dementsprechend am von der Leitidee konstituierten Referenzrahmen messen lassen. Gleichwohl Leitideen das argumentative Referenzsystem durch kausale und normative Ideen verkörpern, kann ein inhaltlicher Spielraum bei der Ausarbeitung von Normen bestehen (Edler 2000b: 3). Etwa dann, wenn mehrere Normen zur Reproduktion einer Leitidee möglich sind, für die es gleichermaßen gute Gründe gibt, die Normen aber in keiner komplementären oder sukzessiven Beziehung stehen, sondern nach einer hierarchischen Reihung verlangen.

Wichtig ist deshalb, dass auch subjektbezogene Konstruktionen, wie etwa Autorität, die Überzeugungskraft eines Akteurs beeinflussen können. Nehmen die anderen an der Interaktion beteiligten Akteure einen argumentierenden Akteur als Autoritätsperson wahr, so ist das für Überzeugungen in dem Sinne hilfreich, als dass mit Zunahme von entgegengebrachter Wertschätzung die Folgebereitschaft anderer Akteure steigt, wodurch Argumente leichter als gültig anerkannt werden (Adler und Barnett 1998: 39). Mit dem Handeln und der Bezugsbasis eines Sprechaktes gibt es zwei Quellen von Autorität. Zum einen ist die sogenannte moralische Autorität zu nennen, die entsteht, wenn sich Akteure wiederholt auf bereits institutionalisierte normative Ideen berufen (Hall 1997: 597). Zum anderen entsteht Autorität, wenn erbrachter spezifischer Handlungsakt oder ein Handlungsmuster von den anderen Akteuren als vorbildlich evaluiert wird (Bially Mattern 2001: 354).

Neben dem Überzeugen anderer Akteure, das auf dem Liefern guter Gründe beruht, können Akteure, die eine bestimmte Norm bzw. Normhierarchie forcieren, auch durch Einsatz rhetorischer Mittel und Symbolik bereits entstandene Identitäten stabilisieren und mit der forcierten Norm verknüpfen. In der Diskursanalyse wird neben der Verwendung von Symbolen und der Besetzung und Koppelung von Begriffen auf die Verwendung von Operatoren zur Verbindung kritischer Inhalte abgestellt (Bially Mattern 2001; Neumann 1999; White 1987). Durch gezielten Einsatz sprachlicher Operatoren, die einen vorhandenen identitätsstabilisierenden Wissens- und Deutungsbestand hervorheben, können implizite Zwänge konstruiert werden. Diese Zwänge bringen alternative, mit der forcierten Norm in Konkurrenz stehende Normen oder Ideen entweder ‚zum Schweigen‘ oder beziehen sie in neudefinierter Form mit ein (Bially Mattern 2001: 360).⁵³

tierter Prozess ist (May 1992: 333). Gleichwohl diese Differenzierung für kurze Betrachtungszeiträume sinnvoll ist, kann in langfristiger Perspektive ein Zusammenhang zwischen Nachahmung und Lernen auftreten. So besteht die Möglichkeit, dass Nachahmen einen Reflektionsprozess auslöst. In diesem Sinne unterstützt selbst zunächst unreflektierte Nachahmung das Ablaufen von Lernprozessen.

⁵³ Dabei ist mit ‚Terror‘ und ‚Exil‘ zwischen zwei Verknüpfungsstilen zu unterscheiden (Bially Mattern 2001; Loytard 1979). Beim Verknüpfungsstil des Terrors werden strittige Elemente zunächst so umdefiniert, als handle es sich bei ihnen um konsensuale Elemente. Dann wird die strittige Norm bzw. Normhierarchie mit einem bereits verinnerlichten Element der Leitidee verknüpft. Hierdurch sehen sich Akteure, die für andere Normen argumentieren oder denen andere Normhierarchien vorschweben, vor die ‚Wahl‘ gestellt entweder das komplette

In der Interaktionsphase der Problemlösung können die Akteure nicht nur für neue Normen argumentieren. Bestehen in einem institutionellen Teilbereich mehrere Normen und wissen die Akteure nicht intuitiv welche der Normen für die normativ angemessene Behandlung eines Gegenstandes ausgewählt und reproduziert werden soll, kann die bewusste Suche nach der handlungsrelevanten Norm über Argumentieren erfolgen (Risse 2000: 6).

II.6 Bewertung des reflexiv-institutionalistischen Ansatzes

Im Zentrum des reflexiv-institutionalistischen Ansatzes steht die Entwicklung und der Transport von Konstruktionen der Realität sowie der Umgang mit Ideen in Interaktionen, wobei insbesondere die bei den in der Interaktion befindlichen Akteure ablaufenden Präferenzbildungs- und Wandlungsprozesse betrachtet werden. Es wird gefragt, wie in Interaktionsarenen mit Ideen und Konstruktionen der Wirklichkeit umgegangen wird und wie sich diese in den Interaktionsarenen des europäischen Verhandlungssystems durchsetzen können (vgl. Abb. II.4). Den regulativen Regeln in der EU kommt dabei der Stellenwert zu, die in den Interaktionsarenen beteiligten Akteure, die prozedurale Anordnung der Interaktionsarenen und deren Kompetenzen in formaler und informeller Weise festzulegen. Es wurde festgestellt, dass die Kommission eine zentrale Stellung in den Interaktionsarenen hat, denn sie ist im Ministerrat, im COREPER und den Arbeitsgruppen bzw. bei Regierungskonferenzen in den Reflektionsgruppen, bei Treffen auf Beamten- und Ministerebene wie auch bei Zusammenkünften der Staats- und Regierungschefs zugegen. Kommissionsvertretern ist damit potenziell die Möglichkeit gegeben, in allen Arenen substanziellen Einfluss auf die Entscheidungsfindung auszuüben. Wenn argumentiert wird, sei es im Hinblick auf Deutungen der Wirklichkeit, Problemkonstruktionen oder auch Problemlösungsansätze, sind gute Gründe essentiell für jegliche Einflussnahme. Die Kommission hat aufgrund ihrer zentralen Stellung nicht nur einen Überblick über konstitutive Aspekte der europäischen Interaktionsarenen, der insbesondere für das Framing und argumentative Anknüpfungen bei Leitideen elementar ist. Mit ihrem Zugriff auf und der Zusammenarbeit mit verschiedensten Expertennetzwerken und organisierten Interessen hat die Kommission auch vielfältige Möglichkeiten Wissen zu generieren, welches ihr bei der Interaktionsgestaltung zugute kommt (siehe hierzu Wallace 1996: 448ff.),⁵⁴ weil damit nicht nur ein qualifizierter „ständiger Rekurs auf ‚sachgemäße‘ bzw. ‚sachverständige‘ Problemlösungen“ (Kohler-Koch 1996: 205), sondern auch die Entwicklung überzeugender Frames und Leitideen begünstigt wird.

Konstrukt der Leitidee einschließlich der strittigen Normhierarchie anzuerkennen, oder es in seiner Gesamtheit abzulehnen (Bially Mattern 2001: 366; Loytard 1979: 64). Allerdings stehen diese Akteure nicht wirklich vor einer Wahl, sondern finden sich Zwang ausgesetzt, weil das Anbindungselement Bestandteil der Identität ist, womit mit der Ablehnung des strittigen Elementes auch die eigene Identität abgelehnt werden würde. Auch beim Verknüpfungsstil des Exils werden den Akteuren ‚Fallen‘ gestellt. Der Unterschied besteht lediglich darin, dass das strittige Element nicht in ein konsensuales Element umkonstruiert wird. Vielmehr wird es so entfremdet, dass es irrelevant erscheint (Bially Mattern 2001: 368). Gleichwohl ‚Terror‘ und ‚Exil‘ sprachliche Mittel für die Festigung bestehender Identitäten darstellen, unterscheiden sie sich in einem wichtigen Punkt. Während das Stilmittel ‚Terror‘ dazu dient den Gehalt von Leitideen in vollständiger Weise zu stabilisieren, werden beim ‚Exil‘ strittige Elemente aus der Interaktion genommen (Bially Mattern 2001: 368), womit die Leitidee verkürzt wird.

⁵⁴ Es gibt mittlerweile eine Fülle an Literatur zu gestaltenden Einflussmöglichkeiten der Kommission, die auf die Vernetzung mit verschiedensten festen und ad-hoc Expertenzirkeln als zentrale Ressource für die Weiterentwicklung europäischer Politik verweisen (für einen Auszug siehe Wallace 1996: 429-460).

Abb. II.4: Einflussmöglichkeiten von Ideentägern in den Interaktionsphasen

Interaktionsphasen	Situationskonstruktion	Problemdefinition	Problemlösung
Handlungsebene	Kommunikation über <i>Konstruktionen</i> der Wirklichkeit;	Auswahl der in der Interaktion zu behandelnden Aspekte des Problems	<i>Leitidee</i> als passfähige, abstrakte Lösung <i>Reproduktion</i> durch konkrete, passfähige <i>Normen</i> <i>Suche</i> nach dem Kontext angemessenen <i>Normen</i>
	<i>Sequentielles Framing</i>	<i>Sequentielles Framing</i>	<i>Sequentielles Framing</i>

Die Wahl eines reflexiv-institutionalistischen Ansatzes bietet den Vorteil, dass mit ihm jene Einflussmöglichkeiten der Kommission theoretisch konzipiert werden können, die auf Überzeugungsprozessen und nicht auf der Nutzung formaler Verhandlungsmacht beruhen. Ist die in den Interaktionsarenen ablaufende Interaktion als Argumentieren charakterisiert, verlieren formale Verhandlungsressourcen wie Stimmrechte, Vetopunkte oder Exit-Optionen ihre Bedeutung. Wesentlich ist sowohl bei der Etablierung von Leitideen und Normen als auch beim Setzen von Frames, die an der Interaktion beteiligten Akteure zu überzeugen. Im Mittelpunkt steht dabei die argumentative Konstruktion der Situation und des Problems, mit dem die Akteure in der Interaktion beschäftigt sind, auf deren Basis erst Präferenzen gebildet werden können. Werden im Laufe der Interaktion gute Argumente – gemessen am jeweiligen institutionellen Referenzrahmen – eingebracht, kann der dadurch in Gang gesetzte reflexive Lernprozess selbst die bereits gebildeten Problemlösungspräferenzen nochmals in Frage stellen. Diesem ‚Wandeln durch Argumentation‘ sind jedoch nicht nur die Präferenzen unterworfen, selbst Identitäten können dabei eine Veränderung erfahren.

Mit einem reflexiv-institutionalistischen Ansatz kann in weit stärkerem Maße substanzieller Einflussspielraum der Kommission konzipiert werden, als dies mit rationalistischen Ansätzen möglich ist. Ruft man sich noch einmal die an den rationalistischen Ansätzen geübte Kritik vor Augen, so ist festzuhalten, dass ein reflexiv-institutionalistischer Ansatz den Überzeugungsprozess, der selbst nach Moravcsik maßgebend für Einflussnahme supranationalen Unternehmertums ist (Moravcsik 1999: 272), konzeptuell erfassen kann.

Dennoch kann ein reflexiv-institutionalistischer Ansatz die Bedeutung des supranationalen Unternehmertums der Kommission in der EU nicht adäquater konzeptionell erfassen, als es die dargestellten rationalistischen Ansätze vermögen. Während rationalistische Ansätze nur Verhandeln erfassen können, nicht jedoch Argumentieren, stellt der reflexiv-institutionalistische Ansatz alleine auf das Argumentieren ab. Ein damit in Verbindung stehender kritischer Punkt ist – wie Payne im Hinblick auf Frames anmerkt (Payne 2000), der aber für den reflexiv-institutionalistischen Ansatz im Allgemeinen gilt – dass die Logik des Argumentierens, bei der die Akteure nach angemessenen Problemlösungen suchen, wie sie dem reflexiv-institutionalistischen Ansatz zugrunde liegt, von der des strategischen Handelns durchbrochen werden kann, ohne dass dies innerhalb des Ansatzes erfassbar ist. Wenn in der Realität europäischer Verhandlungssysteme Argumentieren und Verhandeln mögliche Interaktionsarten sind (vgl. Conzelmann 2001; Elgström und Jönsson 2000), sind rationalistische Ansätze entsprechend im Hinblick darauf kritisieren, dass sie das Verhandeln als Grundmodus der Interaktion betrachten und nicht erfassen können, wenn die Verhandlungslogik durch die des Argumentierens ersetzt wird.

Festzuhalten bleibt dementsprechend, dass reflexiv-institutionalistische Ansätze sich von rationalistischen durch unterschiedliche Basisprämissen unterscheiden, die den Kommunikationsmodus bestimmen, womit zugleich jeweils ein anderer Ausschnitt der Realität des europäischen Verhandlungssystems betrachtet wird, ohne dass diese Ausschnitte im Rahmen beider Ansätze selbst abgrenzbar sind.

Zunächst könnte der Einwand erhoben werden, dass rationalistische Ansätze für die Entscheidungsfindungsphase ein breiteres empirisches Fundament aufweisen können als der reflexiv-institutionalistische Ansatz. Vor allem im Hinblick auf späte Interaktionsphasen, in denen es um die konkrete Entscheidung, also um die Einigung auf Normen geht, können für den reflexiv-institutionalistischen Ansatz keine empirischen Studien ins Feld geführt werden. Vor dem Hintergrund, dass das konstruktivistische Denken noch nicht lange für die Erforschung der europäischen Integration nutzbar gemacht wird, können fehlende empirische Ergebnisse nicht als Indiz dafür gedeutet werden, dass Verhandeln der einzige Koordinationsmodus in späten Interaktionsphasen darstellt. Vielmehr bedarf es gerade im Hinblick auf die Wirkungsweise und den Transport von Ideen in den europäischen Interaktionsarenen empirischer Forschung.

Im Folgenden wird die These vertreten, dass Argumentieren und Verhandeln als Interaktionsmodi im europäischen Verhandlungssystem anzutreffen sind, wobei Kontextfaktoren die Bildungsmöglichkeiten der Interaktionsmodi beeinflussen. Dementsprechend wird hier keine Fallstudie zur Möglichkeit der Kommission durch Argumentieren bestimmte Normen zu lancieren durchgeführt, weil auf Basis einer einzelnen Fallstudie keine Aussage über eventuelle Kontextfaktoren getroffen werden kann, die einen der Koordinationsmodi begünstigen. Deshalb wird in dieser Arbeit der Versuch unternommen, durch deduktives Vorgehen Kontextfaktoren zu ermitteln, mit denen Argumentieren und Verhandeln im europäischen Verhandlungssystem abgegrenzt werden können.

III. Argumentieren und Verhandeln

Mit rationalistischen und reflexiv-institutionalistischen Zugängen lässt sich die Einflussreichweite der Kommission jeweils als unterschiedlich weitreichend konzipieren. Die Stärke rationalistischer Ansätze liegt darin, dass Gelegenheitsfenster zur effizienzsteigernden Einflussnahme der Kommission in der Entscheidungsfindungsphase theoretisch begründet werden können. Der reflexiv-institutionalistische Ansatz, der sich mit der Entwicklung und Wirkung von Konstruktionen und Ideen in Interaktionen beschäftigt, konzipiert die substanzielle Einflussmöglichkeit der Kommission als weitreichend.

Allerdings können rationalistische empirische Einzelfallstudien keinen generalisierenden Schluss im Hinblick auf die Einflussreichweite der Kommission in der EU bei Regierungskonferenzen und der alltäglichen Politik zulassen. Vor allem in der Entscheidungsfindungsphase sind empirisch angelegte Arbeiten mit dem Problem konfrontiert, dass mit der Wahl des theoretischen Ansatzes zugleich das Argumentieren oder das Verhandeln als Prämisse über den Modus der Interaktion zugrunde gelegt wird, wodurch die Art der empirisch erfassbaren Einflussnahme der Kommission auf entweder effizienzsteigernd oder substanziell festgelegt ist. Die Frage nach einer adäquaten theoretischen Konzeption der Einflussreichweite der Kommission in der EU ist mit dem Gegenüberstellen von rationalistischen und reflexiv-institutionalistischen Ansätzen nicht beantwortet. So sind beide Zugänge jeweils auf einen Ausschnitt der Realität zugeschnitten, denn im europäischen Verhandlungssystem wird sowohl verhandelt als auch argumentiert (Conzelmann 2001; Elgström und Jönsson 2000). Um den Versuch zu unternehmen, in deduktiver Weise abzugrenzen wann, bei welchen Gegenständen und unter welchen Umweltfaktoren tendenziell argumentiert bzw. verhandelt wird, müssen die handlungstheoretischen Grundlagen beider Ansätze verlassen werden. Zu diesem Zweck gilt es zunächst die handlungstheoretische Herleitung der Kommunikationsmodi in rationalistischen und reflexiv-institutionalistischen Ansätzen daraufhin zu betrachten, welche Art von Handlungsmodellen den Ansätzen zugrunde liegen und welchen Stellenwert sie einnehmen.

Handlungstheorien beschäftigen sich grundlegend mit der subjektiven Bedeutung, die Akteure ihren Handlungen zuschreiben. Dabei gibt es zwei verschiedene Zugänge, sich dem subjektiven Sinn von Akteurshandlungen zu nähern. Rationalitätsmodelle unternehmen eine Typologisierung von Handlungsrationalitäten, wobei mit der Zweckrationalität und der Wert-rationalität (Weber 1976) bzw. der Logik des konsequentialistischen und der des angemessenen Handelns (March und Olsen 1989) jeweils unterschiedliche Akteursorientierungen unterstellt werden, die Rückschlüsse auf den subjektiven Sinn eines Handlungsakts erlauben. Handlungsrationitäten dienen vor allem bei rationalistischen Ansätzen als Basis deduktiver Theoriebildung.

Interaktionsansätze basieren dagegen auf der Überlegung, dass sich subjektiver Sinn nur in Interaktionen bilden kann, denn damit sich Akteure sinnvoll aufeinander beziehen können, ist vonnöten, dass Sinnzusammenhänge geteilt werden (Braun 1995: 170). Diese Sinnzusammenhänge, die sich beispielsweise in der Sprache und Symbolik manifestieren, gilt es zu betrachten, um die Intention individueller Handlungen verstehen zu können.

Bei den rationalistischen Ansätzen zum supranationalen Unternehmertum der Kommission, die in der Entscheidungsfindungsphase angesiedelt sind, steht nicht das über Betrachtung von in Interaktionen entstehenden Bedeutungsgehalten zu gewinnende Verständnis des subjektiven Sinns im Vordergrund, den die Akteure ihren Handlungen zuschreiben. Vielmehr beruhen die im ersten Teil der Arbeit vorgestellten rationalistischen Ansätze auf dem zweckrationalen bzw. dem konsequentialistischen Handlungsmodell, das als Hauptprämisse deduktiver Theoriebildung dient. Auf Basis des individualistischen Handlungsmodells wird für Interaktionen zwischen den Akteuren deduktiv abgeleitet, die Akteure würden den Kommunikationsmodus

des Verhandeln wählen, um die aus ihren exogen gegebenen Interessen ableitbaren Präferenzen möglichst weitgehend in der Interaktion umzusetzen.

Auf den ersten Blick ist das Kernelement des reflexiv-institutionalistischen Ansatzes ein handlungstheoretischer Interaktionsansatz: Die Bedeutung von interaktionellen Konstruktionen der Realität ist zentral, denn die gemeinsame Konstruktion von Situation und Gegenstand bilden die Basis für die Ausbildung von Präferenzen. Allerdings beruht der im zweiten Teil vorgestellte reflexiv-institutionalistischen Ansatz nicht allein auf einem handlungstheoretischen Interaktionsansatz, sondern ist durch ein Rationalitätsmodell ergänzt, das insbesondere bei der Entscheidungsfindungsphase an Bedeutung erlangt. So liegt die Annahme zugrunde, dass die Akteure den in Frames und in Situationskonstruktionen von Leitideen angelegten Referenzrahmen nutzen, um auf Basis dieser Ideen über Argumentieren entweder bestehende Normen als handlungsrelevant zu identifizieren oder bei der Schaffung neuer Normen die Angemessenheit zum Kontext beachten. Bei der Entscheidungsfindung wird gemäß der zugrunde gelegten Handlungsrationale immer dann argumentiert, wenn es um die Auswahl handlungsrelevanter Normen (Conzelmann 2001: 27; Risse 2000: 4, 6-7) oder die Schaffung neuer Normen geht. Dass die Akteure argumentieren, um gemeinsam nach angemessenen Normen zu suchen, kann jedoch nicht aus einem interaktionistischen Handlungsansatz abgeleitet werden, sondern bedarf der Komplementierung durch ein individualistisches Rationalitätsmodell (das im Folgenden näher bestimmt wird; III.2).⁵⁵

Sowohl rationalistische Zugänge als auch der reflexiv-institutionalistische Ansatz benötigen einen methodologisch-individualistischen Rückgriff, um die Art der in der entscheidungsbezogenen Interaktion ablaufenden Koordination als entweder Verhandeln oder Argumentieren herleiten zu können. Im Unterschied zu rationalistischen Ansätzen, bei denen die individualistische handlungstheoretische Fundierung einen elementaren Stellenwert einnimmt, kommt der reflexiv-institutionalistische Zugang im Hinblick auf die Situationskonstruktion ohne diese aus. Sollen jedoch beispielsweise Aussagen über die weitere Wirkungsweise von Frames getroffen werden, etwa in dem Sinne, dass Frames den Referenzrahmen für das Wissen, Analysieren und Überzeugen darstellen (Rein und Schön 1993: 146), muss ein individualistisches Handlungsmodell eingeführt werden, um die Wahl des Kommunikationsmodus Argumentieren zu begründen.⁵⁶

Gegenstand dieses Kapitels ist deshalb, zunächst Verhandeln und Argumentieren als Kommunikationsmodi von Handlungsrationale abzugrenzen, um in einem zweiten Schritt zur Analyseebene der Interaktion zu wechseln. Hiermit soll die Basis geschaffen werden, um im vierten Kapitel die Interaktionsebene als Analyseeinheit betrachten zu können, auf der die Ausbildung, die Erhaltung und der Wandel von Interaktionsstrukturen ohne methodologisch-individualistischen Rückgriff untersucht werden kann. Denn es ist nur dann möglich, Tendenzaussagen darüber zu treffen, wann und unter welchen Bedingungen im europäischen

⁵⁵ Beim reflexiv-institutionalistischen Ansatz, wie er von Edler entwickelt wurde (1999a und b), stellt sich dieses Problem allerdings nicht, da Edler ausschließlich den Interaktionsprozess bis zur Ausbildung von Leitideen betrachtet. Die Interaktionsphase, in der Normen erarbeitet werden, betrachtet Edler nicht. Wird der reflexiv-institutionalistischen Ansatz auf diese Phase ausgedehnt, so ergibt sich aus den Prämissen über die Akteurskonzeption, das individualistische Handlungsmodell, der Bedeutung von Ideen und institutionalisierten konstitutiven Elementen (z.B. der ideelle Referenzrahmen), dass Argumentieren auch bei der Entscheidungsfindungsphase der vorherrschende Kommunikationsmodus ist. Gleiches gilt für die Wirkungsweise von Frames, wenn zugrunde gelegt wird sie seien nicht nur der Rahmen für das Wissen und Analysieren, sondern auch für das Überzeugen (vgl. Rein und Schön 1993: 146).

⁵⁶ Ein rein interaktionistisch handlungstheoretisch fundierter Ansatz würde in der Interaktion anerkannte Frames lediglich als die geteilte sinnstiftende Basis betrachten, von der aus die einzelnen Akteure Präferenzen bilden und sinnvoll handeln können. Nach diesem handlungstheoretischen Ansatz wäre der Frame die ideelle Basis, deren Kenntnis erlaubt den subjektiven Sinn, den die Akteure ihren Handlungen zuschreiben, zu verstehen. Ob die Akteure auf Basis eines Referenzrahmens argumentieren, um die dem Rahmen angemessenste Problemlösung zu suchen, oder ob jeder Akteur für sich Präferenzen ausbildet und diese durch Verhandeln umzusetzen sucht, muss bei der interaktionistischen Handlungstheorie außen vor bleiben.

Verhandlungssystem tendenziell verhandelt bzw. argumentiert wird (Kontextualisierung), wenn ein beiden Zugängen übergreifender Rahmen gewählt wird, der notwendigerweise ohne einen methodologisch-individualistischen Rückgriff auskommt.

Ausgangspunkt der Überlegungen bildet zunächst die in der Zeitschrift für Internationale Beziehungen geführte Debatte über die Rolle von Kommunikation in den Internationalen Beziehungen und die Möglichkeiten ihrer Konzeptualisierung durch die Nutzbarmachung der Habermas'schen Diskurstheorie. Wesentliches in der Debatte im Hintergrund bleibendes Problem ist die Koppelung von Interaktionsmodi an Handlungsrationalitäten, die einer verzerrungsfreien Kontextualisierung im Wege steht. Ziel dieses Abschnittes ist es deshalb, eine analytische Trennung von Handlungsrationalitäten, Kommunikations- und Interaktionsmodi vorzunehmen, auf deren Basis Verhandeln und Argumentieren so abgegrenzt werden können, dass die Verzerrungsproblematik bei der im vierten Teil dieser Arbeit erfolgenden Kontextualisierung nicht mehr besteht, weil eine reine Interaktionsperspektive eingenommen werden kann.

III.1 Thesen zum Zusammenhang von Interaktionsmodus und der Einflussreichweite der Kommission

Den im ersten Teil der Arbeit dargestellten rationalistischen Ansätze zur Einflussreichweite supranationalen Unternehmertums ist nicht nur die Möglichkeit der Einteilung von Einflussoptionen in drei Phasen (Initiierung, Interessenbildung und Entscheidungsfindungsphase) gemeinsam, sondern auch die Konzeption der in der Entscheidungsfindungsphase ablaufenden Interaktion als Verhandeln. In der Entscheidungsfindungsphase, die je nach Ansatz als unterschiedlich wichtig gewertet wird, tauschen sich die staatlichen Minister bzw. die Staats- und Regierungschefs über ihre Präferenzen aus. Die Kommission als supranationaler Unternehmer kann hier aufgrund der Charakterisierung der Interaktion durch die Struktur des Verhandeln und dem Fehlen formaler Verhandlungsmacht lediglich stark begrenzten Einfluss ausüben, etwa im Hinblick auf die Effizienz der Verhandlung durch das Schnüren von Paketlösungen.

Anders verhält es sich mit der Einflussreichweite der Kommission beim reflexiv-institutionalistischen Ansatz, die in diesem als substanziell weitreichend konzipiert wird, weil zugrunde liegt, die Interaktionsprozesse wären durch Argumentieren gekennzeichnet. Wenn das bessere Argument für eine bestimmte Situationskonstruktion, Problemdefinition oder Problemlösung zählt, kann die Kommission als supranationaler Unternehmer, in Abhängigkeit der Güte der von ihr gelieferten Gründe, diffusen bis konkreten substanziellen Einfluss auf das Interaktionsergebnis ausüben.

Auf den Punkt gebracht lässt sich der Zusammenhang zwischen Einflussreichweite supranationalen Unternehmertums und den Interaktionsmodi in zwei Thesen fassen:

(1) Die Einflussreichweite der Kommission als supranationaler Unternehmer ist abhängig vom Modus der Interaktion. Im Interaktionsmodus des Argumentierens ist der Einfluss weitreichender als im Verhandeln, da formelle Ressourcen (Verhandlungsmacht) bedeutungslos sind, wohingegen informelle Ressourcen (Überzeugungskraft und gute Gründe) maßgebend die Reichweite der Einflussnahme bestimmen. Rationalistische und reflexiv-institutionalistische Ansätze zum supranationalen Unternehmertum bringen zwar widersprüchliche Aussagen im Hinblick auf die Einflussreichweite der Kommission mit sich. Nichtsdestotrotz müssen sie nicht als konkurrierend betrachtet werden, sondern als komplementär, wenn es gelingt ihre ideale Geltungsrreichweite, verstanden als Ausschnitte der Wirklichkeit, in denen jeweils einer der Ansätze die Einflussreichweite der Kommission adäquat zu erfassen in der Lage ist, mittels eines übergreifenden Rahmens von einander abzugrenzen.

(2) Zur adäquaten Konzeptualisierung der Einflussreichweite der Kommission kann nicht innerhalb ‚ontologischer‘ Annahmen bzw. durch auf diesen beruhenden Deduktionen festgelegt werden, ob eine Interaktion im Modus des Verhandeln oder dem des Argumentie-

rens abläuft. Weder Akteursorientierungen noch die gewählten Kommunikationsmodi können als generell feststehend betrachtet werden. Vielmehr bedarf es für Aussagen über die tendenzielle Ausbildung von Interaktionsstrukturen differenzierter Überlegungen hinsichtlich beeinflussender Kontextfaktoren.

III.2 Argumentieren und Verhandeln – Probleme der Erfassung in Diskurs- und Verhandlungstheorie

Im Zentrum der in der Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB) geführten und von Harald Müller ins Rollen gebrachten Debatte steht die Bedeutung von Kommunikation in den Internationalen Beziehungen (IB) im Allgemeinen und verschiedene Arten der Konzeptionierung kommunikativen Austauschs, der mit dem zweckrationalen und dem verständigungsorientierten Sprachgebrauch zwei unterschiedliche Handlungsmodelle widerspiegelt, in Theorien der IB im Besonderen. Konsensualer Ausgangspunkt, der zwischen Vertretern reflexiver Ansätze und denen rationalistischer Ansätze geführten Debatte,⁵⁷ ist die zunächst banale Einsicht, dass keine Interaktion ohne Kommunikation zwischen den Akteuren auskommt.⁵⁸ Hingegen spalten sich die Lager an der Frage ob und gegebenenfalls wie Kommunikation konzeptuell erfasst werden muss. Der Schlüssel für die Antworten liegt in der jeweils zugrunde gelegten Funktion kommunikativen Austauschs, wobei einerseits der Kommunikation lediglich der Stellenwert der Informationsvermittlung über die Präferenzverteilungen zugeschrieben wird, andererseits die kommunizierte Sprache als Medium für soziale Konstruktionen der Wirklichkeit gilt.

Dient Kommunikation lediglich dem Informationsaustausch über Akteurspräferenzen, wie Vertreter rationalistischer Ansätze für gewöhnlich zugrunde legen, bringt die Modellierung von Kommunikation keinen Erkenntnisgewinn; die konzeptuelle Erfassung von Präferenzen alleine ist folglich ausreichend.⁵⁹

Hingegen halten Vertreter reflexiver Ansätze die in einer Interaktion ablaufende Kommunikation für essentiell, weil die über Interaktionen erfolgende Situationskonstruktion sprachlich vermittelt ist. Nach der reflexiven Position in der ZIB-Debatte bleiben Präferenzen in diesen Interaktionen außen vor, weil die konstruktivistische Einsicht übernommen wird, der zufolge Akteurspräferenzen nicht aus feststehenden Interessen (etwa Herrschaft, Sicherheit und Wohlfahrt) in Bezug auf eine objektiv erfahrbare Situation oder ein objektives Problem ableitbar sind, sondern immer in Reaktion auf eine Konstruktion der Wirklichkeit gebildet werden. Aus der Einsicht, dass Akteure ohne Kenntnis der Situation, in der sie sich befinden, nicht handeln können, leiten Vertreter reflexiver Ansätze Folgendes ab: (1) Konstitutiv für jede Interaktion ist eine gemeinsame Vorstellung der Situation in der sich die Akteure befinden oder des Problems mit dem sie konfrontiert sind, wobei diese gemeinsame Konstruktion über Kommunikation erfolgt. (2) Erst wenn die Akteure konsensual ein Einverständnis über den Charakter der Situation oder des Problems erlangt haben, können sie Präferenzen ausbilden und verfol-

⁵⁷ Als wichtigste Beiträge dieser Debatte sind auf Seite der Kritiker rationalistischer Ansätze Müller (1994; 1995), Risse-Kappen (1995), Schmalz-Bruns (1995) und Jaeger (1996) zu nennen. Wichtigste Verteidiger rationalistischer Ansätze sind Keck (1995; 1997) und Schneider (1994; 1996).

⁵⁸ Im Hinblick auf die Bedeutung von Kommunikation für das Zustandekommen von Kooperationen auf der Internationalen Ebene gehen Genschel und Plümper mit ihrem Aufsatz ‚Wenn Reden Silber und Handeln Gold ist‘ scheinbar einen dritten Weg, indem sie auf Fälle hinweisen, in denen Kooperation erst zustande kam, nachdem einige Akteure unilateral gehandelt hatten, während zuvor kommunikative Kooperationsanstrengungen im Sande verliefen (Genschel und Plümper 1996). Allerdings tragen sie zur in der ZIB-Debatte vorherrschenden Fragestellung nach der Rolle von Kommunikation mit diesem Aufsatz wenig bei, denn sie bewegen sich auf der Ebene des Kooperationsbedarfs, nicht auf der der Kooperationskoordinierung. Entsprechend gering fiel der Widerhall aus.

⁵⁹ Für einen Überblick über unterschiedliche Arten der Kommunikation (Symbolik, Sachkommunikation, Beziehungskommunikation und Reflexion) siehe von Prittwitz (1996: 135-140).

gen. Allerdings folgt die zweckrationale Präferenzverfolgung nicht notwendigerweise, vielmehr steht Akteuren auch bei der Handlungskoordination die Möglichkeit offen, gemeinsam nach einer optimalen Problemlösung zu suchen. (3) Die Art der Kommunikation in der Phase der Situationskonstruktion kann sich maßgeblich von der zweiten Phase – der Handlungskoordination – einer Interaktion unterscheiden.

Die Leistung von Harald Müller bestand darin die Frage, wie die bei der Situationskonstruktion und den Fällen der Handlungskoordination, bei denen die Akteure gerade nicht den Verhandlungstheorien gemäß ihre Präferenzen verfolgen, erfolgreiche Kommunikation erfasst werden kann, durch Bezugnahme auf die Habermas'sche Diskurstheorie⁶⁰ einer Antwort zuzuführen (Müller 1994). Knapp skizziert lautet diese, dass es mit dem kommunikativen Handeln – auch als verständigungsorientiertes Handeln bezeichnet – und dem strategischen Handeln zwei verschiedene Handlungsmodelle gibt, die sich durch verschiedene typische Sprechakte, nämlich durch Begründung von Geltungsansprüchen einerseits und dem Fordern, Drohen und Anbieten andererseits, auszeichnen. Dass die von Müller begonnene – und den reflexiven Vertretern der ZIB-Debatte übernommene – enge Anlehnung der hier als Argumentieren und Verhandeln bezeichneten Kommunikationsmodi an die Habermas'sche Theorie des kommunikativen Handelns aufgrund der inhärenten Annahmen nicht nur für den Zweck der Kontextualisierung durchaus problematisch ist, sondern auch zu Verkürzungen des deskriptiv analytischen Konzepts ‚Argumentieren‘ führt, wird im Folgenden gezeigt. An dieser Stelle sei lediglich darauf hingewiesen, dass die Theorie des kommunikativen Handelns eine Metatheorie ist, die in der ZIB-Debatte auf eine empirisch analytische Ebene heruntergebrochen wurde, wobei ins Hintertreffen geraten ist, dass das kommunikative Handeln bei Habermas einen normativen Idealtypus darstellt und keine empirische Gegebenheit. In seiner Diskursethik entwirft Habermas ein ideales Verfahren zur Begründung der Normen und Werte, die für eine Gesellschaft berechtigter Weise Geltung haben sollen, wobei die Akteure im idealen Diskurs keine eigenen Präferenzen verfolgen, sondern verständigungsorientiert Angemessenes, aber vor allem Richtiges und Wahres zu ermitteln suchen (Habermas 1995, Bd.1 und 2).

Die Übertragung des Konzepts des verständigungsorientierten Handelns von der normativen Diskursethik auf eine empirisch-analytische Ebene ist insofern problematisch, als dass mit der Erhebung von verständigungsorientiertem Handeln zum Primärtypus menschlichen Handelns die Habermas'schen anthropologischen Prämissen übernommen werden, die zwar in einer normativen Metatheorie ihren berechtigten Platz haben, jedoch kaum eine empirische Fundierung aufweisen können.⁶¹ Damit soll nicht bestritten werden, dass es durchaus Fälle geben kann, in denen Akteure verständigungsorientiert im Sinne des Habermas'schen Verständnisses handeln, aber es gilt kritisch anzumerken, dass die Gleichsetzung von Argumentieren mit verständigungsorientiertem Handeln eine Verkürzung darstellt, da jegliche zielgerichtete Argumentation, deren Ziel nicht die Suche nach Wahrheit, Richtigkeit und Angemessenheit und die konsensuale Einigung über Richtiges, Wahres und Angemessenes ist, dem strategischen Handeln zufällt.

⁶⁰ Der Diskursbegriff wird mittlerweile inflationär verwandt, indem vor allem Vertreter postmoderner Diskursanalysen (für einen Überblick siehe Milliken 1999) jeden Sprache gebrauchenden Austausch zwischen mindestens zwei Personen als Diskurs bezeichnen. In der Philosophie ist der Begriff des Diskurses immer mit der Suche nach Wahrheit bzw. Richtigkeit verbunden, wobei die Frage nach den Grenzen menschlicher Erkenntnisfähigkeit und damit verbunden die der Objektivierbarkeit je nach philosophischer Tradition unterschiedlich beantwortet wird (für einen guten Überblick aus skeptizistischer Perspektive siehe Oakeshott 1991: 5-42). In der Diskurskonzeption von Habermas ist die Frage nach der Erkenntnisfähigkeit des Menschen durch den Verweis auf die Kontextgebundenheit relativiert; nur für einen spezifischen Kontext können die diesem lebensweltlichen Kontext zugehörigen Menschen objektivierte Erkenntnis bei der Suche nach Wahrem, Richtigem und – stark eingeschränkt – Angemessenem erlangen (Habermas 1995, Bd.1: 38-44).

⁶¹ Dies sind insbesondere folgende inhärente Prämissen: Kein Eigeninteresse geleitetes Handeln, keine Präferenzverfolgung, keine strategischen Überlegungen, unbegrenzte menschliche Aufnahme- und Verarbeitungskapazität sowie die gleichermaßen verteilte Fähigkeit zum reflexiven Lernen.

Während Vertreter von Ansätzen der rationalen Wahl nicht in der Lage sind den verständigungsorientierten Sprachgebrauch konzeptuell zu erfassen, können all die Ansätze, die eng an die Diskursethik gebunden sind weder Interessen an sich, noch die Verfolgung von Präferenzen als Handlungsorientierung im Zusammenhang mit dem Kommunikationsmodus des Argumentierens berücksichtigen. Nicht nur das: Die fehlende analytische Trennung zwischen Kommunikationsmodi und Interaktionsorientierung führt dazu, dass Präferenzwandel, bei allen Interaktionen, in denen nicht verständigungsorientiert gehandelt wird, nicht mehr theoretisch nachvollzogen werden kann. Das Konzept endogener Präferenzen bei reflexiven Vertretern der ZIB-Debatte basiert auf der Annahme, dass Akteurspräferenzen – sofern sie vorhanden sind – zu Beginn einer Interaktion gänzlich an Bedeutung verlieren und erst nach der konsensualen, rein verständigungsorientierten Einigung auf eine Situationskonstruktion wieder an Bedeutung gewinnen können (Müller 1995: 375; Risse-Kappen 1995: 176-177). Hierbei ist Präferenzwandel nur dann konsistent zu modellieren, wenn angenommen wird, Präferenzen wandeln sich bei Abweichungen zwischen der konsensualen Situationskonstruktion und der Konstruktion die der Akteur vor Beginn der Interaktion vorgenommen hat (Risse 2000; Müller und Risse 2001). In der argumentativem Handlungskoordination sind in der Habermas'schen Diskurstheorie und dementsprechend in den auf ihr basierenden Ansätzen (Müller 1995: 374-375) Präferenzen gänzlich hinaus definiert.

Vor allem ist zu kritisieren, dass, werden auf Basis der Habermas'schen Theorie Deduktionen im Hinblick auf die Abgrenzung der Kommunikationsmodi Verhandeln und Argumentieren entwickelt (vgl. Deitelhoff 2000; Risse 2000), die kontextuelle Abgrenzung notwendiger Weise zugunsten des verständigungsorientierten Handelns verzerrt ist, wobei ein neutraler Brückenschlag zwischen rationalistischen und reflexiv-institutionalistischen Ansätzen zum Scheitern verurteilt ist (vgl. Teil IV). Das Problem ergibt sich aus dem Stellenwert, den die Handlungsrationalität des verständigungsorientierten Handelns für das Konzept des Argumentierens hat. Wird in einer deduktiven Kette der Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ von der Handlungsrationalität ‚verständigungsorientiertes Handeln‘ abgeleitet, so folgt zunächst, dass Akteure wenn sie argumentieren zugleich verständigungsorientiert handeln und entsprechend, dass sie strategisch handeln, wenn sie verhandeln. Den Handlungsrationaltäten liegt jedoch jeweils ein anderer Rationalitätsbegriff zugrunde. Deshalb kann ein Handlungsakt nicht aus beiden Rationalitäten heraus als rational gelten. Folglich gibt es nur eine Möglichkeit, ‚Verhandeln‘ von ‚Argumentieren‘ auf dieser Basis abzugrenzen. Erstens muss hierfür die Handlungsrationalität des verständigungsorientierten Handelns als primär zugrunde gelegt werden, woraus zunächst folgt, dass Akteure *prinzipiell* immer argumentieren. Allerdings ist das Argumentieren an die Voraussetzung eines gemeinsamen Referenzsystems zur Evaluation von Gründen gebunden.⁶² Für die Abgrenzung von Argumentieren und Verhandeln ergibt sich, zweitens, die Folgerung, dass Akteure nur dann verhandeln werden, wenn kein gemeinsames Referenzsystem vorhanden ist und damit die notwendige Bedingung fehlt, unter der sich die ‚natürliche‘, primäre Handlungsrationaltät entfalten kann.

Eine solche Abgrenzung wird hier abgelehnt, weil mit ihr eine Handlungsrationaltät als primär gesetzt werden muss. Wollte man auf dieser Basis die idealen Geltungsbereiche rationalistischer und reflexiv-institutionalistischer Ansätze zum supranationalen Unternehmertum der Kommission abgrenzen, brächte dies eine Verzerrung zu Gunsten des reflexiv-institutionalistischen Ansatzes mit sich.⁶³ Im Folgenden wird deshalb die Basis der Abgren-

⁶² Dies muss an dieser Stelle vorweggenommen werden. Ausführliche Behandlung findet dieser Aspekt in Teil III.3.2.

⁶³ Das Ausmaß einer solchen Verzerrung hängt dabei zum einen davon ab, was als gemeinsames Referenzsystem gewertet wird, zum anderen von der Frage, inwiefern die Akteure selbst in der Lage sind ein gemeinsames Referenzsystem zu schaffen. Obwohl die deduktive Kette abgelehnt wird, stellen sich beide Fragen auch im Zuge der in Teil III.3 erfolgenden Überlegungen (siehe III.3.2).

zung von Argumentieren und Verhandeln als Kommunikations- und Interaktionsmodus geschaffen, die im vierten Teil dieser Arbeit für die Kontextualisierung Verwendung findet.

III.2.1 Handlungsrationaltäten und Kommunikationsmodi

Als Hauptproblem der ZIB-Debatte beim Umgang mit den Kommunikationsmodi Argumentieren und Verhandeln ist die fehlende analytische Trennung zwischen Handlungsrationaltät, verstanden als modellhafte Annahme über die Handlungsausrichtung eines Akteurs, und dem Kommunikationsmodus, als Modus der sprachlich vermittelten Handlungsumsetzung, zu identifizieren. Die in der ZIB-Debatte erfolgte Gleichsetzung des Modus des Argumentierens mit der Handlungsrationaltät ‚verständigungsorientiertes Handeln‘ und dem Verhandeln mit dem strategischen Handeln (siehe z.B. Müller 1994: 26-27) ist insofern unpräzise, als dass weder der Kommunikationsmodus Verhandeln, noch der des Argumentierens adäquat erfasst werden kann.

In nahezu allen sozialwissenschaftlichen Theorien,⁶⁴ hat die Festlegung einer Handlungsrationaltät den Stellenwert einer Basisprämisse, können doch ohne sie keine generalisierten Aussagen über das Handeln von Akteuren getroffen werden. Generell gibt es zweierlei Varianten der Festlegung: Handlungsrationaltäten werden entweder als personell fix oder als situativ gegeben zugrunde gelegt (vgl. Rothstein 1996: 147-148). Die in der Literatur prominenten Handlungsrationaltäten können zunächst im Hinblick darauf unterschieden werden, ob sie einen Interaktionsbezug aufweisen oder lediglich ein interaktionsfreies Modell für die Handlungsausrichtung eines einzelnen Akteurs darstellen. Handlungsrationaltäten mit Interaktionsbezug sind das strategische, das instrumentelle und das verständigungsorientierte Handeln, denn die ihnen zugeschriebene Handlungsausrichtung kann sich vor allem in der Interaktion wirkungsvoll entfalten.⁶⁵ Das strategische Handeln zeichnet sich im Gegensatz zum instrumentellen Handeln dadurch aus, dass neben der Handlungsausrichtung an der Verfolgung eigener Präferenzen die Annahme zugrunde liegt, jeder Akteur sei sich der Interdependenz von Entscheidungen bewusst und bezieht deshalb die Wirkung seines Verhaltens auf andere Akteure ebenso in sein Kalkül mit ein, wie er die Vermutung des Verhaltens Anderer zu antizipieren sucht.⁶⁶ Hingegen zeichnet sich das verständigungsorientierte Handlungsmodell dadurch aus, dass ein Akteur gerade nicht seine Interessen bzw. Präferenzen verfolgt, sondern ausschließlich an der gemeinsamen Suche und der konsensualen Einigung nach in einer Situation rationalen Handlungen orientiert ist (siehe Abbildung III.1).⁶⁷

⁶⁴ Ausnahmen sind jene reflexiven Ansätze, die handlungstheoretisch allein auf Interaktionsansätzen beruhen (für ein Beispiel siehe Edler 1999 a).

⁶⁵ Als Indikator für den Interaktionsbezug dient der positive (strategisches und verständigungsorientiertes Handeln) oder der negative (instrumentelles Handeln) definitiorische Bestandteil der Handlungsmodelle, der den Handlungsbezug zu anderen Akteuren herstellt.

⁶⁶ Diese Kalkulation läuft auf einen infiniten Regress hinaus und muss deshalb an einer willkürlichen Stelle abgebrochen werden.

⁶⁷ Auch Risse vermengt Handlungsrationaltäten und Kommunikationsmodi bei der Konzeption der, eng an das Habermas'sche verständigungsorientierte Handeln angelehnten, ‚logic of arguing‘ (Risse 2000). Während bei der ‚logic of appropriateness‘ die Akteure entweder bewusst oder unbewusst bei der Auswahl der Handlungsalternativen im institutionellen Kontext verankerte Normen berücksichtigen (March und Olsen 1989: 23-26; 160), setzt die ‚logic of arguing‘ dann ein, wenn die Akteure nicht wissen welche Norm heranzuziehen ist, wobei sie die der Situation angemessene Norm in der Interaktion ‚verständigungsorientiert‘ herauszufinden suchen (Risse 2000: 4-7). Da sich der bewusste Prozess der interaktiven Normsuche (logic of arguing) lediglich darin von der verständigungsorientierten Handlungsrationaltät unterscheidet, dass das Argumentationsverständnis von Risse durch den exklusiven Fokus auf Normen eine Verkürzung der Habermas'schen Handlungslogik darstellt, wird die ‚logic of arguing‘ im Folgenden nicht eingehender behandelt.

Abbildung III.1: Handlungsrationaltäten mit Interaktionsbezug

	Strategisch	Instrumentell	Verständigungsorientiert
Präferenzdurchsetzung	+	+	-
Relationales Kalkül	+	-	-
Konsensuale Suche nach rationalen Handlungen	-	-	+

Handlungsrationaltäten ohne Interaktionsbezug sind die von March und Olsen stammenden Logiken des angebrachten (logic of appropriateness) und des konsequentialistischen (logic of consequences) Verhaltens (March und Olsen 1989: 23-24; 160-162).⁶⁸ In ihrem normativen Institutionalismus betrachten March und Olsen keine Interaktionen, sondern problematisieren das Verhältnis von Akteur zur Struktur, wobei sie sich auf dem vom methodologischen Individualismus bis zum Holismus erstreckenden Kontinuum auf einer mittleren Position befinden (March und Olsen 1984: 742). Institutionen sind als die Gesamtheit von Routinen, Praktiken und vor allem Normen und Rollen konzipiert (March und Olsen 1989: 21-23), über die das Akteurshandeln beeinflusst, nicht aber determiniert wird. So strukturiert die über Sozialisation vermittelte Identität das Handeln des Akteurs, indem institutionalisierte Normen bei der Auswahl der Handlungsalternativen, als die dem Akteur zur Verfügung stehenden Handlungsoptionen, herangezogen werden. Gemäß der ‚logic of appropriateness‘ wird ein Akteur die Norm wählen, die ihm seine Identität als einer bestimmten Situation angemessen nahe legt (March und Olsen 1989: 160-161). Bei der ‚Logik des angemessenen Handelns‘ steht im Gegensatz zur ‚Logik des konsequentialistischen Handelns‘ nicht mehr die Frage nach der Handlungsalternative, die der Interessenumsetzung am dienlichsten ist, im Mittelpunkt, sondern die nach der in einem Kontext richtigen, normativ angemessenen Handlungsalternative. Die Handlungskoordination, die vonnöten ist, wenn mehrere Akteure in Interaktion treten, ist im normativen Institutionalismus nicht von Interesse. Deshalb bleibt unberücksichtigt, wie sich Akteure in einer Interaktion verhalten und wie sie mit ihrer nach einer der beiden Handlungsrationaltäten gewählten Handlungsalternative umgehen.

Abbildung III.2: Handlungsrationaltäten ohne Interaktionsbezug

Handlungsrationaltät	Logic of consequences	Logic of appropriateness
Entscheidungskriterium		
Wahl der Handlungsalternative, die die Umsetzung von Präferenzen am weitestgehenden erwarten lässt	+	-
Wahl der Handlungsalternative, die in einem Kontext normativ am angemessensten erscheint	-	+

Der normative Institutionalismus, wie er von March und Olsen entwickelt wurde (1984; 1989), stellt in erster Linie ein Denk- und Analysemodell für die nicht-determinierende aber strukturierende Wirkung von Institutionen auf den Akteur zur Verfügung, wobei der Schwer-

⁶⁸ Am Rande sei hier erwähnt, dass March und Olsen in einem neueren Aufsatz (1998) explizit davon ausgehen beide Handlungslogiken würden in der Realität koexistieren: “Although there is some tendency for society to be divided into separate spheres, each based primarily on either consequential calculation or rules, the two logics are not mutually exclusive. As a result, political action cannot be explained exclusively in terms of a logic of either consequences or appropriateness.” (March und Olsen 1998: 952). March und Olsen fordern in Anbetracht dieser Dualität interpretative Ansätze zu entwickeln (1998: 969), die - in ähnlicher Weise wie der Scharpf’sche akteurszentrierte Institutionalismus - auf einem zweistufigem Modell beruhen, wobei das Abstraktionsniveau gesenkt werden soll, wenn das Erklärungspotenzial auf der ersten Ebene zwar ausgeschöpft aber unzureichend ist. Während Scharpf zuerst die institutionelle Strukturierung betrachtet und im zweiten Schritt die Akteursperspektive einnimmt, fordern March und Olsen die Logik des angemessenen Handelns als *primär* zugrunde zu legen und bei Bedarf in einem zweiten Schritt konsequentialistisches Handeln mit einzubeziehen. Problematisch ist am Vorschlag von March und Olsen nicht nur, dass der Wechsel von Handlungsrationaltäten nicht erklärt werden kann und die eine Handlungsrationaltät aus der Perspektive der anderen irrational ist, wobei die analytische Erfassung des Wechsels außen vor bleiben muss, sondern auch dass das Zugrundelegen der logic of appropriateness als *primäre* Handlungsrationaltät nicht theoretisch untermauert werden kann.

punkt der Überlegungen auf dem Verhältnis von Akteurspräferenz, -interesse und -identität zu den eingebetteten Normen und über Sozialisation vermittelten Rollen liegt, die in ein Handlungsmodell, nämlich der Logik angemessenen Verhaltens, münden. Außen vor bleiben Aussagen über die Handlungsorientierung eines sich in einer Interaktion befindlichen Akteurs: March und Olsen geht es um die Frage, warum welche Handlungsalternative von einem Akteur gewählt wird und nicht darum, wie mit Handlungsalternativen in der Interaktion umgegangen wird.

In Abgrenzung zu Handlungsrationaltäten, die modellhafte Annahmen über die Handlungsausrichtung eines Akteurs darstellen, geht es bei den Kommunikationsmodi nicht um die Handlungsausrichtung, sondern um die Art sprachlich vermittelter Handlungsumsetzung. Zu unterscheiden ist hier zwischen dem Kommunikationsmodus Verhandeln und dem des Argumentierens. Verkürzt dargestellt beruht das Verhandeln auf Sprechakten, die entweder inhaltlich eine Forderung oder Drohung mit Verhandlungsmacht koppeln oder die einer von einem anderen Akteur geäußerten Forderung durch Konzessionen entgegen kommen. Das Argumentieren zeichnet sich hingegen durch Sprechakte aus, die entweder eine Aussage mit Anspruch auf Geltung mit einer Begründung (die wie noch gezeigt wird voraussetzungsreich ist) koppeln, womit versucht wird, die anderen Akteure von der Gültigkeit des Geltungsanspruchs zu überzeugen, oder die von einem anderen Akteur geäußerte Begründung zu kritisieren.⁶⁹

Handlungsrationaltäten und Arten der sprachlich vermittelten Handlungsumsetzung sind analytisch zu trennen, denn unterschiedliche Aufbauten von Sprechakten können mit den Handlungsrationaltäten kombiniert werden. Dabei ist es nur sinnvoll diejenigen Handlungsrationaltäten zu betrachten, die einen Bezug zur Interaktion aufweisen, schließlich ist Kommunikation ausschließlich in Interaktionen von Bedeutung.

Das strategische Handeln zeichnet sich durch die Akteursorientierung am eigenen Interesse bzw. der eigenen Präferenz aus, die der Akteur bestrebt ist weitestgehend umzusetzen, wobei ihm ein relationales Kalkül zugrunde liegt, demgemäß die erwartete Wirkung auf andere Akteure und die antizipierte Wirkung, die von anderen Akteuren ausgeht, in das strategische Kalkül aufgenommen werden. Mit der Handlungsrationaltät ‚strategisches Handeln‘ sind prinzipiell beide Arten der sprachlich vermittelten Handlungsumsetzung in Einklang zu bringen. Im strategischen Handeln sind all jene Handlungen rational, die die weitestgehende Durchsetzung der Akteurspräferenz gewährleisten, wobei auch der Kommunikationsmodus unter das Rationalitätsprinzip fällt, da die Wahl des Sprechaktaufbaus Auswirkungen auf den Erfolg der Präferenzumsetzung haben kann. Erstens ist die Wahl des Kommunikationsmodus ‚Verhandeln‘ dann im Sinne der im Typus der Handlungsrationaltät angelegten Rationalitätsdefinition rational, wenn der Akteur das Ausmaß seiner eigenen Verhandlungsmacht gegenüber der Verhandlungsmacht anderer Akteure als für die Präferenzverfolgung ausreichend erachtet. Hingegen ist, zweitens, die Wahl des Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ der strategisch rational bessere Modus, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind. Erstens, wenn die vergleichende Evaluation der eigenen Verhandlungsmacht mit der gesamten Verteilung von Verhandlungsmacht für den Akteur negativ ausfällt und zugleich, zweitens, die seiner Präferenz förderliche Einflussnahme im Argumentieren als größer erachtet wird als im Verhandeln, weil die Chance, die anderen Akteure von der Gültigkeit eines Anspruchs zu überzeugen als höher eingeschätzt wird, als die Chance, der Präferenz durch Kopplung an Verhandlungsmacht Beachtung zu verschaffen. Auch kann sich bei einer bereits begonnenen Interaktion eine Interaktionsstruktur, als das sich aus Sprechakten (die, wie noch gezeigt wird, gewisse Kriterien erfüllen müssen) ergebende Muster, ausgebildet haben, die wiederum in der Weise

⁶⁹ Diese inhaltlichen Definitionen der Kommunikationsmodi sind nur vorläufiger Natur und allein aus Gründen der Darstellung der Koppelungsmöglichkeiten von Handlungsrationaltäten und Kommunikationsmodi an dieser Stelle eingeführt; der Großteil des restlichen Kapitels ist der trennscharfen Abgrenzung beider Modi gewidmet.

auf den Akteur rückwirkt, als dass bestimmte Sprechakte als legitim bzw. illegitim gelten und aufgrund dessen die Wirkungsträchtigkeit von Sprechakten beeinflusst ist. Hat sich bereits eine Interaktionsstruktur gebildet, kann es demzufolge im strategischem Sinne rational für einen Akteur sein, seine Sprechakte an die Interaktionsstruktur anzupassen, um größere Wirkung zu erzielen. Dementsprechend ist, drittens, die Wahl des Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ unter der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ die rational bessere, wenn Sprechakte die einen Verhandlungsaufbau aufweisen von den anderen Akteuren als illegitim erachtet werden und dementsprechend keine Beachtung finden. Schließlich ist es, viertens, unter der Interaktionsstruktur des Verhandeln strategisch rational den Kommunikationsmodus des Verhandeln statt des Argumentierens zu wählen.

Bei der Handlungsrationaliät des instrumentellen Handelns, die sich im Unterschied zum strategischen Handeln durch das Fehlen eines relationalen Kalküls auszeichnet, können Überlegungen, die in irgendeiner Weise das Handeln anderer Akteure mit einbeziehen, bei der Wahl des Kommunikationsmodus nicht erfasst werden. Zunächst scheint dies darauf hinzuweisen, dass ein instrumentell handelnder Akteur entweder während der gesamten Interaktion argumentiert oder verhandelt. Allerdings ist das ein Fehlschluss, denn gerade wenn das Verhalten der anderen Akteure nicht in das Akteurskalkül einfließt, ist es für einen Akteur im Zweifel instrumentell rationaler den Kommunikationsmodus des Verhandeln statt des Argumentierens zu wählen, da – wie noch erörtert wird – das Argumentieren qualitativ voraussetzungsreicher ist. Sind nämlich die Voraussetzungen für das Argumentieren, die nur bei einer Betrachtung der anderen an der Interaktion beteiligten Akteure ermittelt werden können, nicht gegeben, ist es instrumentell nicht rational den Kommunikationsmodus des Argumentierens zu wählen. Folglich bleibt bei der Handlungsrationaliät des instrumentellen Handelns das rational begründbare Sprechaktrepertoire auf das Verhandeln beschränkt.

Als dritte Handlungsrationaliät mit Interaktionsbezug ist das in der Diskurstheorie von Habermas entwickelte verständigungsorientierte Handeln zu nennen. Während sich die Handlungsrationaliäten des strategischen und des instrumentellen Handelns durch die Verfolgung des akteurseigenen Interesses bzw. der Akteurspräferenz auszeichnen, bleibt Eigeninteresse sowie die Akteurspräferenz beim verständigungsorientierten Handeln außen vor. Statt dessen steht die gemeinsame Suche nach einer im Kontext rational guten bzw. der besten Problemlösung im Mittelpunkt. Wie beim instrumentellen Handeln ist auch beim verständigungsorientierten Handeln das Repertoire an einsetzbaren Sprechaktaufbauten beschränkt, wobei den Akteuren lediglich der Kommunikationsmodus des Argumentierens zur Verfügung steht. Liegt die verständigungsorientierte Handlungsrationaliät zugrunde, fehlt die für das Verhandeln elementare Voraussetzung, nämlich dass die Akteure eine Präferenz haben, die sie umzusetzen suchen.

Abbildung III.3: Kombinationsmöglichkeiten von Handlungsrationaliäten und Kommunikationsmodi

	Strategisch	Instrumentell	Verständigungsorientiert
Argumentieren ⁷⁰	+	-	+
Verhandeln	+	+	-

⁷⁰ Die einem Akteur zugeschriebene Handlungsrationaliät hat in Kombination mit dem Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ Implikationen auf die Konzeption des Überzeugungsprozesses. Beim verständigungsorientierten Handeln steht die Orientierung der Akteure an der gemeinsamen Suche nach der in einer Situation rational wahren, richtigen und angemessenen Handlungsweise im Mittelpunkt, wohingegen die Akteursorientierung beim strategischen Handeln auf der möglichst weitestgehenden Umsetzung der eigenen Präferenz liegt. Während die Verständigungsorientierung postuliert die Akteure würden mit dem Bewusstsein in die Interaktion treten eigene Haltungen zu hinterfragen und der bewussten Bereitschaft sich überzeugen zu lassen (Müller 1994: 24-27), ist der Überzeugungsvorgang im Rahmen der strategischen Handlungsrationaliät unbewusster und vor allem nicht-intendiert (vgl. Checkel 2001a: 559). Dies sei an dieser Stelle nur angemerkt, ausführliche Behandlung findet dieser Unterschied in Abschnitt III.3.1.

III.2.2 Problematiken bei der Nutzbarmachung der Diskurstheorie

Auch wenn die Übertragung der Habermas'schen Diskurstheorie wie sie in der ZIB-Debatte erfolgt, aufgrund der, aus fehlender Trennung von Handlungsrationaltäten und Kommunikationsmodi resultierenden, Verkürzungen abzulehnen ist, können einige Bestandteile der Diskursethik für die Abgrenzung der Kommunikationsmodi fruchtbar gemacht werden.⁷¹ Hierbei ist noch einmal zu betonen, dass Argumentieren und Verhandeln nicht als Ausdruck unterschiedlicher Handlungsrationaltäten betrachtet werden, sondern als lediglich als zweierlei Kommunikationsmodi, die sich im Hinblick auf den Aufbau von Sprechakten unterscheiden.

Unterschiede zwischen dem in dieser Arbeit zugrundeliegenden Verständnis von Argumentieren und Verhandeln und dem der ZIB-Debatte werden im Folgenden ausführlich dargestellt. An dieser Stelle sollen lediglich die Punkte aufgezeigt werden, die bei teilweiser Übernahme von Elementen der Diskursethik für die Differenzierung zwischen zwei Modi der Kommunikation auf einer empirisch-analytischen Ebene aufgrund ihrer Realitätsferne problematisch sind und deshalb modifiziert werden. Die drei wichtigsten Scheidepunkte, neben der Ablehnung der Gleichsetzung von Argumentieren mit verständigungsorientiertem Handeln, sind Akteursprämissen (1), die Konzeption eines idealen Diskurses (2) sowie der Umgang mit der Wirklichkeit und den daraus resultierenden Grenzen der Objektivierbarkeit (3).

(1) Scheinbar geht Habermas in seiner Diskursethik mit der Sprach- und Handlungsfähigkeit von wenigen Voraussetzungen der Akteure aus (Habermas 1995, Bd. 1: 25). Diese nahezu voraussetzungslose Konzeption kann Habermas jedoch nicht beibehalten, sondern er muss die kommunikative Rationalität weiter spezifizieren: Ein Akteur muss in der Lage sein, einen Geltungsansprüche diskursiv einzulösen und aus den in der Kritik geäußerten Fehler und Verbesserungen zu lernen (Habermas 1995, Bd.1: 27; 38-39), womit implizit eine unbegrenzte menschliche Aufnahme- und Verarbeitungskapazität als gegeben zugrunde gelegt wird. Jeder Akteur ist nämlich nur dann diskursfähig, wenn er sowohl Sprecher als auch Zuhörer sein kann (Habermas 1992), wobei letzteres erfordert, dass er in der Lage ist die Güte der Gründe jedes geäußerten Geltungsanspruchs an den in der gemeinsamen Lebenswelt verankerten Beurteilungskriterien zu messen (Habermas 1995, Bd.1: 39-44). Die Diskursethik stellt eine Metatheorie dar, womit die Prämisse unbegrenzter menschlicher kontemplativer Fähigkeiten aus empirischer Sichtweise als unrealistisch zu kritisieren dem Verkennen der Zielrichtung und des Abstraktionsniveaus der Habermas'schen Theorie gleich käme. Das heißt aber nicht, dass bei der Fruchtbarmachung von Elementen der Diskurstheorie für Fragestellungen der Internationalen Beziehungen alle Prämissen übernommen werden müssen. Wenn Argumentieren und Verhandeln lediglich als zwei unterschiedliche Modi der Kommunikation betrachtet werden, kann die Prämisse der kommunikativen Rationalität in dem Sinne aufgegeben werden, als dass begrenzte kontemplative Fähigkeiten zugrunde gelegt werden können, wobei bei der Beurteilung von Argumenten subjektive Faktoren wie Intuition oder die Reputation des Sprechers einfließen können (siehe III.3.2.1).

(2) Häufig wurde die ideale Diskurskonzeption dahingehend kritisiert, dass sie realitätsfern sei (Frey und Kirchgässner 1993: 132; Schimmelfennig 1997), denn sie fordert zur vollständigen Entfaltung der Diskurslogik, der gemäß nur das bessere Argument zählen darf, einen machtfreien Diskurs und offenen Zugang für alle Betroffenen und potenziell Betroffenen. Dass bereits das Sprachsystem, also die begrifflichen Bausteine auf die ein Sprecher rekurren kann, mit Macht versetzt ist (Foucault 1980), ist eine Kritik, die vor allem in post-

⁷¹ Zwar wurde der Habermas'schen Diskurstheorie von vielen Seiten Kritik entgegengebracht, doch handelt es sich hierbei meist um Theorie-externe und nicht um Theorie-immanente Kritik, denn die Diskursethik ist – von Problemen im Hinblick auf die verständigungsorientierte Situationsdefinition abgesehen (vgl. III.3.3 und III.3.4) – eine in sich konsistente Metatheorie. Wenn im Folgenden für die Abgrenzung von Argumentieren zum Verhandeln einige Bestandteile übernommen, andere modifiziert werden, folgt daraus nicht, dass die Modifikationen als berechnete Theorie-immanente Kritik aufzufassen ist; die Modifikationen stellen keine Verbesserungsvorschläge an der Habermas'schen Theorie dar.

modernen Ansätzen aufgegriffen wird (siehe beispielsweise Campbell 1992), hier aber nicht weiter interessieren soll. Viel problematischer als das der Sprache inhärente Machtpotenzial an sich ist die Forderung des offenen Zugangs, die in der Praxis in dem Sinne nicht gegeben ist.

(3) In der Theorie kommunikativen Handelns ist zugrunde gelegt, dass es eine Raum-zeitlich ungebundene Wahrheit ebenso wenig geben kann wie eine universal und zeitlich unabhängig als richtig geltende Norm. Kontextuelle Objektivität kann vielmehr nur vor dem Hintergrund einer geteilten Lebenswelt diskursiv hergestellt werden (Habermas 1995, Bd.1: 150). Für einen Diskurs dient jeweils nur ein Ausschnitt der Lebenswelt als Beurteilungsstandard für geäußerte Gründe, die restliche Lebenswelt bleibt als gemeinsames, wenn auch nicht explizit angesprochenes oder herausgefordertes Hintergrundwissen erhalten. In dem jeweils relevanten Ausschnitt der Lebenswelt sind die Kriterien für die Beurteilung der Gründe, die die objektive Welt (Angelegenheiten der Wahrheit) betreffen enthalten, wie auch die der sozialen Welt (Angelegenheiten der Richtigkeit),⁷² ohne die den Diskursteilnehmern keine gemeinsame Basis zur Verfügung steht, von der aus sie die Güte geäußerte Gründe beurteilen können (Habermas 1995, Bd. 1: 148-151). Nur bei Vorhandensein eines gemeinsamen Referenzsystems gelingt es den verständigungsorientierten Diskursteilnehmern kontextuelle, also Raum-zeitlich gebundene Objektivität herzustellen. Während die diskursive Handlungskoordination im Hinblick auf die Objektivierung einer Problemlösung weitestgehend unproblematisch ist,⁷³ treten bei einer verständigungsorientierten Situationsdefinition einige Probleme zutage, mit denen Habermas aufgrund des Objektivierungsanspruchs seiner Diskurstheorie nur unzureichend umzugehen vermag. Zunächst differenziert Habermas zwischen Handlungssituation und Situationsdefinition:

“Eine Situationsdefinition stellt eine Ordnung her. Mit ihr ordnen die Kommunikationsteilnehmer die verschiedenen Elemente der Handlungssituation jeweils einer der drei Welten zu und inkorporieren damit die aktuelle Handlungssituation ihrer vorinterpretierten Lebenswelt.” (Habermas 1995, Bd.1: 150)

Habermas fährt fort:

“Die Situationsdefinition eines Gegenübers, die prima facie von der eigenen Situationsdefinition abweicht, stellt ein Problem eigener Art dar; denn in kooperativen Deutungsprozessen hat keiner der Beteiligten ein Interpretationsmonopol. Für beide Seiten besteht die Interpretationsaufgabe darin, die Situationsdeutung des anderen in die eigene Situationsdeutung derart einzubeziehen, daß in der revidierten Fassung ‘seine’ Außenwelt und ‘meine’ Außenwelt vor dem Hintergrund ‘unse-

⁷² Zusammen mit der objektiven und der sozialen Welt bildet die dritte, subjektive Welt (die die Wahrhaftigkeit jedes Akteurs voraussetzt) den gemeinsamen Interpretationsrahmen der Akteure, innerhalb dessen sie Verständigung erzielen können (Habermas 1995, Bd.1: 149). Die Voraussetzung der Wahrhaftigkeit erfordert, dass jeder Akteur genau das Gesagte meint und dementsprechend keine anderen, nicht explizit kommunizierten Ziele verfolgt, wird an dieser Stelle nicht näher betrachtet, aber im Zusammenhang mit dem rhetorischem Handeln wieder aufgegriffen (siehe III.3.3.2).

⁷³ Die Einschränkung rührt daher, dass Habermas neben der Wahrheit (kausale Aussagen) und der Richtigkeit (Normen als Ausdruck verallgemeinerbarer Interessen) ursprünglich auch Angemessenheit (Wertinterpretationen) als ein Beurteilungsstandard für verständigungsorientiert geäußerte Gründe eingeführt hat (Habermas 1995, Bd. 1: 41-42). Sogleich schränkt Habermas jedoch die Diskurstauglichkeit von Angemessenheitsproblemen wieder ein, was mit der mangelnden Universalisierungsfähigkeit von Wertinterpretationen begründet wird, die ihren Ursprung im willkürlichen Zustandekommen eines Angemessenheitsstandards und der Vermittlung der Authentizitätsvorstellungen über Sozialisation hat (Habermas 1995, Bd.1: 41-42). Gleichwohl dies zunächst als plausibel erscheint, entpuppt sich dieses Argument bei näherer Betrachtung als widersprüchlich, denn weder Wahrheits- noch Richtigkeitsstandards sind universal im Sinne von Raum-zeitlich ungebunden. Mit dem Standard für Angemessenheit haben Wahrheit und Richtigkeit gemeinsam, dass sie im lebensweltlichen Kontext verankert sein müssen – und zwar unabhängig von der Ausdehnung der Lebenswelt, um einen verständigungsorientierten Diskurs zu ermöglichen. Auch die Standards der Wahrheit und Richtigkeit können außerhalb der Lebenswelt keinem Objektivitätsanspruch standhalten.

rer Lebenswelt' an 'der Welt' relativiert und die voneinander abweichenden Situationsdefinitionen hinreichend zur Deckung gebracht werden können." (Habermas 1995, Bd.1: 150)

Fraglich bleibt allerdings wie widerstreitende Situationsdefinitionen, die nicht anderes darstellen als die Zuordnung von Elementen einer Handlungssituation zu den drei Welten, auf Basis der Lebenswelt diskursiv in Einklang gebracht werden können, wenn es keinen Beurteilungsmaßstab für die Güte der, durch unterschiedliche Zuordnungen erfolgenden, Interpretationen gibt. Die diskursive Herstellung in einem lebensweltlichen Kontext rationaler und damit objektiv richtiger oder wahrer Problemlösungen auf Basis der geteilten Beurteilungsstandards setzt eine geteilte Situationsdefinition voraus, womit der Interpretationsvorgang zentralen Stellenwert in der Diskurstheorie haben müsste. Einen Maßstab für kontextuelle Objektivierung mittels Interpretation gibt es in der Diskurstheorie jedoch nicht, wenn sich die Lebenswelt als zu breite Interpretationsbasis erweist. An anderer Stelle schreibt Habermas dazu: "Der zentrale Begriff der Interpretation bezieht sich in erster Linie auf das Aushandeln konsensfähiger Situationsdefinitionen" (Habermas 1995, Bd. 1: 128), wobei das 'Aushandeln' allerdings kaum eine Tätigkeit sein dürfte, die mit dem verständigungsorientierten Handeln in Einklang zu bringen ist.

Aus dem ‚Habermas’schen Dilemma‘ des kontextuell-objektiven Diskurses ohne kontextuell-objektive Basis kann zunächst folgender Schluss gezogen werden: Damit sich aus der Verwendung des Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ die Kommunikationsstruktur ‚Argumentieren‘ bilden kann, ist grundlegend ein gemeinsames Referenzsystem zu Beurteilung der Güte von Gründen nötig. Allerdings kann im Umkehrschluss auf Basis eines geteilten lebensweltlichen Referenzsystems keine Aussage über tatsächlich erfolgreiches Argumentieren getroffen werden: Die Situations- bzw. Problemwahrnehmung kann Wahrnehmungsschwankungen unterliegen, die zum Heranziehen verschiedener Evaluationsstandards führen können, wobei das lebensweltliche Referenzsystem als Ganzes keine Basis bietet, die zur Bewertung verschiedener Konstruktionen und damit verschiedener Evaluierungsstandards geeignet ist.

III.3 Die Wirkungsweise von Sprechakten

Um die Wirkungsweise von Argumentieren und Verhandeln betrachten zu können, ist zwischen dem Kommunikationsmodus einerseits und dem Interaktionsmodus andererseits zu unterscheiden. Mit dem Begriff des Kommunikationsmodus ist der von einem Akteur gewählte Sprechaktaufbau ‚Argument‘ oder ‚Verhandlungsakt‘ bezeichnet; Wechselwirkungen mit anderen Akteuren bleiben außen vor. Hingegen bezeichnet der ‚Interaktionsmodus‘ die sich in einer Interaktion aus dem Muster bestimmter Sprechakte entwickelnde Interaktionsstruktur⁷⁴, womit in Interaktionen auftretende systemische Effekte erfasst werden.⁷⁵ Die Interaktionsstruktur kann auf den einzelnen Akteur in der Weise rückwirken, als dass erstens dem Interaktionsmodus zuwiderlaufende Sprechakte als illegitim erachtet werden können und zweitens die Wirkungsträchtigkeit von Sprechakten, die nicht die Interaktionsstruktur reproduzieren, beeinträchtigt sein kann.

Wird nach der Wirkungsweise der Kommunikationsmodi gefragt, so geht es darum, welche Wirkungen auf andere Akteure in den Sprechakten angelegt sind. Entsprechend steht bei der Wirkungsweise der Interaktionsmodi im Mittelpunkt, wie sich die im Kommunikationsmodus angelegte Wirkung in einem kommunikativen Austausch zwischen Akteuren entfalten kann.

Beim Kommunikationsmodus des Argumentierens geht es grundlegend darum, durch Hervorbringen von Gründen und logisch konsistenten Folgerungen, andere Akteure von der berech-

⁷⁴ Im Folgenden werden die Begriffe ‚Interaktionsstruktur‘ und ‚Interaktionsmodus‘ synonym verwendet.

⁷⁵ Ausführlich siehe Kapitel III.6

tigten Geltung eines Anspruchs zu überzeugen und sie damit zu einer Handlungsänderung zu bewegen.

Wie kann eine Handlungsänderung erklärt werden? Vertreter der frühen ZIB-Debatte wie Müller (1994: 26-27) und Risse-Kappen (1995: 176-177) legen die Bereitschaft der Akteure, Präferenzen beim Argumentieren aufzugeben, apodiktisch zugrunde, denn die gemeinsame Suche nach dem in einem Kontext Richtigen, Wahren oder Angemessenen erfordert die bewusste Bereitschaft der Akteure, eigene Haltungen in Anbetracht besserer Gründe zu ändern. Eine derartige Prämisse findet sich zwar auch beim Habermas'schen verständigungsorientierten Handeln (Habermas 1995, Bd. 1), kann aber kein Denkmodell zum Nachvollzug des interaktiven Vorgangs ‚Überzeugen‘ ersetzen. Um die Brücke zwischen dem Äußern von Begründungen für Geltungsansprüche und dem Präferenzwandel zu schlagen, ist ein Präferenzbildungsmodell essentiell, das in der Lage ist sowohl einen Zusammenhang zwischen Präferenzen und Konstruktionen der Wirklichkeit als auch zwischen normativen und kausalen Ideen und Präferenzen zu erfassen. In der politikwissenschaftlichen Literatur des Bereichs Internationale Beziehungen haben Ideenansätze mittlerweile Hochkonjunktur, haben doch Ideen selbst in rationalistische Arbeiten Eingang gefunden (beispielhaft siehe Goldstein und Keohane 1993). Gleichwohl sich kein Konsens über die adäquate Art Ideen konzeptionell zu Präferenzen und Konstruktionen der Wirklichkeit in Bezug zu setzen herausgebildet hat, gibt es unter den Vertretern reflexiver Ansätze einen Konsens im Hinblick auf die Behandlung von Ideen und Wahrnehmungen als konstitutiv: Wahrnehmungen der Wirklichkeit wie auch Ideen bedingen Präferenzen, determinieren sie aber nicht. Auf dieser Einsicht basiert das hier zugrunde gelegte Modell der Präferenzbildung. Akteure bilden ihre Präferenzen immer in Reaktion auf die Wahrnehmung einer Situation aus, wobei kausale und normative Ideen über Gestaltungsmöglichkeiten der konstruierten Wirklichkeit bzw. eines Gegenstands oder einer Gegenstandskomponente in die Präferenz einfließen.

Unter Bezugnahme auf das skizzierte Präferenzbildungsmodell kann die im Interaktionsmodus ‚Argumentieren‘ mögliche Handlungsänderung grundsätzlich auf zwei unterschiedlichen Prozessen fußen, wobei das reflexive Lernen nicht mehr nur als bewusste Bereitschaftsentscheidung eines Akteurs konzipiert wird (Müller 1994: 26-27; Risse-Kappen 1996: 177), sondern auch ein nicht-intendierter Interaktionseffekt ist (Checkel 2001a: 559)⁷⁶. (1) Das Offenlegen von Gründen für einen Geltungsanspruch unter der Bedingung eines einheitlichen Beurteilungsmaßstabs (siehe III.4.1) hat zunächst zur Folge, dass die Gründe von den anderen Akteuren kritisiert werden können. Präferenzen, gewählte Handlungsalternativen und sogar Identitäten können hierbei dann Wandel erfahren, wenn ein Akteur reflexiv lernt, dass die ursprünglich seiner Haltung bzw. Präferenz zugrunde liegenden Gründe (normative und kausale Ideen und Wertinterpretationen) weniger richtig, wahr oder angemessen sind als andere in der Interaktion geäußerte. Werden einer Präferenz zugrunde liegenden Ideen und Wertinterpretationen korrigiert oder ergänzt, wird – der Logik des Präferenzbildungsmodells zur Folge – dieser reflexive Lernprozess im Wandel der Akteurspräferenz Ausdruck finden. Dementsprechend können sich bei Ausbildung der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ jene Geltungsansprüche durchsetzen, deren Begründungen konsensual als am besten erachtet werden. (2) Auch kann im Interaktionsmodus ‚Argumentieren‘ eine gemeinsame Situationsdefinition geschaffen werden (Müller 1994: 28). Weicht diese von der anfänglichen Situationskonstruktion eines Akteurs in einer Weise ab, dass die anfänglich ausgebildeten Präferenzen nicht mehr zur gemeinsamen Situationskonstruktion passen, kann hieraus eine Präferenzänderung

⁷⁶ Checkel zeigt am Beispiel der Ukraine bezüglich der von regionalen Organisationen propagierten Bürgerchaftsrechten das soziale Lernen auf, mit dem die Einhaltung von neuen Normen begründet wird (Checkel 2001a: 553-588). Dabei geht er explizit von der Annahme aus, dass das Überzeugen an sich nicht auf der bewussten Entscheidung fußt, eigene Haltungen und Präferenzen zu hinterfragen, sondern dass der reflexive Lernprozess, auf dem Überzeugen basiert, vielmehr ein unbewusster, nicht-intentionaler Vorgang ist (Checkel 2001a: 559): “Here *learning and social interaction*, rather than political pressure and *individual choice*, lead to agent compliance with normative prescriptions” (eigene Hervorhebung).

auf Basis der neuen gemeinsamen Situationskonstruktion resultieren (Risse 2000: 4-6). Gleiches gilt bei der Problemdefinition, bei welcher andere Problemkomponenten zur weiteren Behandlung in der Interaktion gewählt werden können, als jene, für welche ein Akteur seine Präferenzen gebildet hat.

Im Interaktionsmodus ‚Argumentieren‘, der sich aus dem Muster jener argumentativer Sprechakte ergibt, die auf einen gemeinsamen Standard zur Bewertung von Gründen Bezug nehmen, nähern sich die Akteure sich nicht peu à peu einer durch die Anfangspräferenzen bestimmten Logik folgend einem Interaktionsergebnis an, weshalb Saretzki treffenderweise den wechselseitigen Austausch von Argumenten als reflexiven Prozess bezeichnet (Saretzki 1996: 35). Es ist weder abschätzbar, welche Argumente und welche Gegenargumente im Verlauf der Interaktion hervorgebracht werden, noch wie sie auf die Akteure wirken. Vor allem lassen sich Präferenz- und Identitätswandel, die sich im Verlauf einer Argumentation durch das reflexive Lernen der Akteure vollziehen können, nicht prognostizieren.

Beim Kommunikationsmodus des Verhandeln geht es nicht um die Änderungen von Präferenzen der an einer Interaktion beteiligten Akteure, sondern vielmehr darum, durch explizite oder implizite Äußerung von ‚Drohungen‘ bzw. ‚Versprechungen‘ Zwang auszuüben, der die anderen Akteure zu weitestgehender Forderungsannahme bewegen soll (Elster 1992: 15).

Für die Ausbildung der Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ kommt es zunächst darauf an, dass Akteure die ausgesprochenen Drohungen, die explizit oder auch implizit auf die Verhandlungsmacht eines Akteurs rekurrieren, auch als solche verstehen. Wird eine Drohung als Zwang empfunden, können andere Akteure dem Zwang durch Zugestehen von Konzessionen nachkommen oder ihm zunächst durch Aussprechen einer Gegendrohung bzw. einer eigenen Forderung ausweichen. Im Interaktionsmodus ‚Verhandeln‘ liegt ein Klima des wechselseitigen Forderns und Zugestehens von Konzessionen vor,⁷⁷ wobei sich die Akteure im Verlauf der Interaktion einem Kompromiss nähern. Um einen Verhandlungsprozess als sequentiell im Sinne der schrittweisen Annäherung – wobei die Größe der Schritte während der Interaktion variieren kann – an einen Kompromiss betrachten zu können (Saretzki 1996: 35), muss eine zusätzliche Annahme über die Existenz einer verhaltensstrukturierenden Norm getroffen werden. Beim Verhandeln werden abwechselnd Forderungen ausgetauscht, denen über den expliziten oder implizit in Sprechakten enthaltenen Verweis auf die Verhandlungsmacht Nachdruck verliehen wird. Um sich sequentiell zu einen Kompromiss zu bewegen, sind nach Berücksichtigung von Verhandlungsmacht Zugeständnisse nötig. Hierbei ist auch die wechselseitige Einschätzung der Akteure wichtig (vgl. III.4.1), wobei sich die Einschätzung über die Intensität mit der ein Akteur eine bestimmte Präferenz verfolgt oder die Glaubwürdigkeit eines Drohenden auch als falsch erweisen kann. Revidiert ein Akteur A die Einschätzung seines Gegenübers B beispielsweise dahingehend, dass die Intensität mit der B seine Präferenz verfolgt tatsächlich geringer ausfällt, als anfangs angenommen wurde, so folgt für A, dass B zu weiteren Zugeständnissen bereit gewesen wäre als es der augenblickliche Verhandlungsstand widerspiegelt. Nun wäre es der, dem Verhandeln zugrunde liegenden, Logik der maximalen Durchsetzung der eigenen Präferenz zufolge für A rational die bisher gemachten Zugeständnisse zurückzuziehen, um den Kompromiss stärker im Sinne der eigenen Präferenzen zu gestalten. Allerdings käme dies einer Durchbrechung des sequentiellen Prozesses gleich, die schrittweise Annäherung an einen Kompromiss wäre unterbrochen. Deshalb ist für das Verhandeln die Annahme zu treffen, dass ein Rückzugsverbot gemachter Zugeständnisse als Verhandlungsnorm, die transaktionskostensenkend wirkt, besteht.

Kurz: Verhandlungen sind Interaktionen, in welchen die Akteure ihre Präferenzen nicht nur mitteilen, sondern durch expliziten oder impliziten Verweis auf ihre im Verhandlungskontext

⁷⁷ Für eine differenzierte Behandlung verschiedener Verhandlungsorientierungen (kooperativ und konfrontativ) siehe beispielsweise Scharpf (1997).

einsetzbare Macht durchzusetzen suchen, wobei eine sequentielle Tausch-Konzeption zugrunde liegt.

Über den Interaktionsmodus ‚Verhandeln‘ zustande gekommene Ergebnisse sind durch Kompromisse gekennzeichnet (von Prittwitz 1994: 42), die je nach im Kontext zulässigen Ressourcen und deren Verteilung inhaltlich variieren können. Hingegen ist das Ergebnis einer Interaktion, die auf dem Modus des Argumentierens basiert, durch Konsens zu charakterisieren (Risse 2000: 7). Allerdings sind bei beiden Interaktionsmodi die Interaktionsergebnisse bei Betrachtung der Ausgangspräferenzen nicht vorhersagbar. Während das aufgrund des reflexiven Charakters des Argumentierens beim Interaktionsmodus ‚Argumentieren‘ offensichtlich ist, bedarf es für das Verhandeln einer Erläuterung. Der sequentiellen Logik zufolge nähern sich die Akteure schrittweise einem Kompromiss, allerdings müssen weder die Schritte gleich groß sein, noch müssen sich alle Akteure gegenseitig als gleichermaßen glaubwürdig einschätzen (siehe III.4.1.1). Auch liegt nicht die Annahme zugrunde, dass die Akteure im Interaktionsmodus des Verhandeln von Täuschungen hinsichtlich ihrer Präferenzen und ihres Spielraums für Zugeständnisse absehen.

III.4 Interaktionsstrukturen

In diesem Abschnitt stehen nicht mehr die Kommunikationsmodi im Vordergrund, sondern die sich aus dem Muster bestimmter Sprechakte ergebenden Interaktionsstrukturen ‚Argumentieren‘ und ‚Verhandeln‘. Zunächst werden die Bedingungen für die Bildung von Interaktionsstrukturen ausgeführt (III.4.1). Auf dieser Basis wird dann erörtert, ob mit beidenden Kommunikationsmodi die gleichen Ziele verfolgt werden können, ohne die Interaktionsstrukturen zu zerstören (III.4.2). Anschließend werden die Interaktionsphasen Situationskonstruktion und Handlungskoordination daraufhin betrachtet, ob sich in beiden Phasen jeweils beide Interaktionsstrukturen bilden können (III.4.3). In einem vierten Schritt steht dann die sich bei Interaktionen entwickelnde Eigendynamik im Mittelpunkt (III.4.4).

III.4.1 Voraussetzungen für die Bildung von Interaktionsstrukturen

III.4.1.1 Einordnungsstandards der Sprechakte

Einzelne Sprechakte erlangen erst Bedeutung, wenn den Akteuren gemeinsame Standards zur Bewertung des Inhalts zur Verfügung stehen. Im Umkehrschluss bedeutet dies: Fehlen von den Akteuren geteilte Standards kann sich keine Interaktionsstruktur ausbilden. Bevor im nächsten Abschnitt auf die Voraussetzungen für die Ausbildung der Interaktionsmodi eingegangen wird, werden die Beurteilungsstandards von Argumenten und Drohungen bzw. Forderungen problematisiert, wobei eine Unterscheidung zwischen kontextabhängigen Beurteilungskriterien und kontextunabhängigen Faktoren, die die Beurteilung der Sprechakte beeinflussen, getroffen wird.

Beim Interaktionsmodus ‚Argumentieren‘ ist eine Differenzierung nach dem inhaltlichen Bezug von Argumenten zu treffen: Sie können sich entweder auf Wissen, Normen oder Werte beziehen.

Kausale Bestandteile umfassende Argumente werden, nachdem sie von einem Akteur hervorgebracht wurden, von den anderen Interaktionsteilnehmern anhand des Standards der Wahrheit geprüft (Habermas 1995, Bd. 1: 39).⁷⁸ Werden Argumente als valide eingeordnet, kann

⁷⁸ Selbst das Heranziehen von Wahrheit als objektiver Beurteilungsmaßstab kausaler Argumente ist - wie die Skeptizisten mit Verweis auf die Raum-zeitliche Abhängigkeit proklamieren - nicht unproblematisch (vgl. Oakeshott 1991: 70-95). Zwar ist den Skeptizisten darin zuzustimmen, dass Wahrheit keinen universalen und zeitlich unabhängigen Standard darstellt, sondern Paradigmenwechseln und kulturellen Kontexten unterliegt. Dennoch sollte aufgrund dessen die Möglichkeit von Interaktionen (mit feststehenden Teilnehmern in begrenzten Zeiträumen), in denen Akteure Wahrheitskriterien teilen nicht vorschnell aufgrund universalistischer Überlegungen verworfen werden. In ähnlicher Weise argumentieren Kontextualisten, die darauf verweisen, dass beispiels-

der vom Sprecher erhobene Anspruch auf Wahrheit als erfüllt betrachtet werden. Validitätskriterien sind kontextgebunden, da sie dem lebensweltlichen Horizont der Akteure entspringen. Ein Argument ist dementsprechend dann gültig, wenn die geäußerte kausale Idee bzw. logische Verkettungen von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen in den Wissensstand der Akteure einpassbar ist bzw. anhand der Validitätskriterien, die den bestehenden Wissensbestand begründen, evaluiert und für richtig befunden wird.⁷⁹ Allerdings ist bereits an dieser Stelle auf das Voraussetzungsreichtum des Argumentierens zu verweisen. Validitätskriterien sind nicht in dem Sinne allgemeingültig, als dass ein und das selbe kausale Argument in verschiedenen Lebenswelten gleichermaßen beurteilt werden würde. Sie sind zwar notwendigerweise intersubjektiv und deshalb nicht an ein einzelnes Individuum gebunden, nicht aber als objektiv zu bezeichnen.⁸⁰ Validitätskriterien selbst sind Bestandteil des lebensweltlichen Kontextes der Akteure. Zwar sind auch sie Wandel unterworfen, doch sollen Paradigmenwechsel im Rahmen dieser Arbeit außen vor bleiben. Kausale Argumente können dementsprechend den Gültigkeitsanspruch erfüllen, wenn sie sich in das bereits bestehende Wissen der anderen Interaktionsteilnehmer einpassen lassen bzw. wenn sie auf anerkannten Verfahren zur Erkenntnisgewinnung beruhen.

Erweitert ein Argument die in einem Kontext bestehenden kausalen Ideen ohne ihnen zu widersprechen, kann die Erfüllung des Gültigkeitsanspruchs insbesondere gestärkt werden, wenn der Sprecher auf Experten oder Wissensgemeinschaften verweisen kann (Adler 1992; Adler und Haas 1992; Haas 1992). Dass Wissensgemeinschaften und Think-Tanks in der konkreten Politik eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen (Fischer 1993) gibt einen Hinweis darauf, dass hervorgebrachte kausale Argumente zumindest nicht ausschließlich anhand des objektiven, kontextgebundenen Kriteriums Wahrheit evaluiert werden: Wären alle an einer Argumentation beteiligten Akteure in der Lage jedes gemachte Argument an den genannten Kriterien zu prüfen, wäre der Rückgriff auf Expertenmeinungen unnötig. Neben der Reputation des Sprechers (Hall 1997) bzw. den Experten auf die der Sprecher verweist, ist mit der Intuition ein weiterer kontextunabhängiger Faktor zu nennen, der in die von den Akteuren getroffene Bewertung eines Arguments einfließen kann. Wie die Reputation eines Sprechers erlangt die Intuition aufgrund der Begrenztheit der menschlichen Aufnahme und Verarbeitungskapazität an Bedeutung, denn bei begrenzten konzeptionellen und kontemplativen Fähigkeiten eines Individuums können Bewertungen kausaler Argumente über einen intuitiven ‚short cut‘ erfolgen.⁸¹

Nach Elster können auf normativen Ideen basierende Argumente anhand von Konsistenz und Unparteilichkeit evaluiert werden (Elster 1992: 18-19). Konsistenz bezieht sich in diesem

weise die Bedeutung, die ein Individuum einem Gegenstand zuschreibt, die Rigidität von Wahrheitskriterien und damit die Anforderungen an Beweise beeinflusst (für ein eingehendes Beispiel siehe Cohen 1999: 58-60).

⁷⁹ Im Falle theoretisch-empirischer Argumente gewinnen diese durch empirische Nachweisbarkeit an Gültigkeit (Saretzki 1996: 33).

⁸⁰ Dass es keine Raum-zeitlich ungebundene Wahrheiten gibt, zeigt sich beispielsweise an der Entwicklung der Naturwissenschaften. Jedes Erklärungsmodell hat in einem kulturellen Kontext nur solange Bestand, bis Schwachstellen durch Modellerweiterungen die auf den gleichen Validitätskriterien basieren ‚verbessert‘ werden, um schließlich nach einem Paradigmenwechsel von einem anderen Modell, das auf anderen Validitätskriterien beruht, abgelöst wird. Ein eingängiges und allgemein bekanntes Beispiel eines Paradigmenwechsels ist die modellhafte Vorstellung der Welt als Scheibe, die von der Kugelkonzeption abgelöst wurde. Hierbei wurden die im europäischen Kontext gültigen christlich-religiösen Validitätskriterien durch mathematisch-rationale Kriterien verdrängt. Selbstverständlich vollziehen sich Paradigmenwechsel nicht nur in den Natur-, sondern auch in den Sozialwissenschaften (für Paradigmenwechsel in den internationalen Beziehungen siehe Vasques (1998) und Knutsen (1997), für die Geschichtsschreibung siehe beispielsweise Padgen 1996).

⁸¹ Zusätzlich kann die begrenzte menschliche Aufnahme- und Verarbeitungskapazität individuellen und situativen Schwankungen unterliegen. Vor allem die Rolle, die die Intuition bei der Beurteilung von Sprechakten spielen kann, stellt einen gedanklichen Ansatzpunkt für Überlegungen über die Bedeutung sprachlich vermittelter Symbolik dar.

Zusammenhang auf die Widerspruchslosigkeit der in einem Interaktionsprozess von einem Sprecher geäußerten Normen (Elster 1992: 19). Dahinter verbirgt sich die These, dass sobald ein normatives Argument geäußert wurde, der Sprecher im normativen Rahmen ‚gefangen‘ ist und bei einem ‚Ausbruch‘ durch auf widersprüchliche Normen abstellende Argumente an Überzeugungskraft verliert (Elster 1992: 19; Checkel 2001a: 570; Risse 1999). Dieser These kann mit dem Verweis auf die Möglichkeit der Präferenzänderung im Verlauf eines Interaktionsprozesses entgegnet werden: Hat ein hervorgebrachtes normatives Argument einen Akteur überzeugt und hat er sich zuvor an der Interaktion durch an andere Normen verhaftete Argumente beteiligt, so werden seine Argumente nach dem Akt der Überzeugung auf neuen Normen basieren. Selbst bei gleichbleibender Präferenzlage eines Akteurs ist normative Konsistenz kein Kriterium, das von den anderen Akteuren zur Bewertung von normativen Argumenten herangezogen werden kann, da Konsistenz nichts über die Zustimmungsfähigkeit eines Geltungsanspruches aussagt. Nicht die Konsistenz, sondern die Richtigkeit ist der Beurteilungsmaßstab für normative Argumente (vgl. Habermas 1995, Bd. 1: 39-43). Normen gelten dann als richtig, wenn sie im Interesse aller Betroffenen liegen und das verallgemeinerbare Interesse, das sie zum Ausdruck bringen, bestmöglich zu erzielen in der Lage sind (Habermas 1995, Bd. 1: 39-40). Normen sind rational begründbar, wobei die rationale Begründung auf Überlegungen über die von einer Norm ableitbaren Konsequenzen für die Verwirklichung des verallgemeinerbaren Interesses fußt. Auch bei der Abwägung unterschiedlicher Normen als potenzielle Ausdrucksformen des verallgemeinerbaren Interesses wird – in einer den kausalen Argumenten vergleichbaren Weise – über Wirkungsketten argumentiert. Begrenzte menschliche Aufnahme- und Verarbeitungskapazität kann folglich auch bei Gründen, die sich auf den Standard der Richtigkeit beziehen, dazu führen, dass subjektive Faktoren wie die Reputation von Sprechern und die Intuition eines Akteurs zum Zuge kommen.

Ein dritter Standard ist die Angemessenheit, die sich auf argumentative Wertinterpretationen bezieht. Werte sind interpretationsbedürftig und können – wie Richtigkeit und Wahrheit – einem universalen Anspruch, der auf der Rationalität der Begründung fußt, nicht gerecht werden (Habermas 1995, Bd. 1: 41). Die Angemessenheit einer Interpretation richtet sich immer nach bereits getroffenen und als authentisch betrachteten Interpretationen. Interpretationen, die Geltung als authentisch erlangt haben, werden in der Praxis in einer mit Axiomen vergleichbarer Weise behandelt. Da der Standard der Angemessenheit über Sozialisation vermittelt wird, divergiert die Zuschreibung von Authentizität über kulturelle Kontexte und ideologische Orientierungen hinweg.

Beim Interaktionsmodus des Verhandeln werden Forderungen ausgetauscht, die mit impliziten oder expliziten Drohungen mit Anspruch auf Glaubwürdigkeit verknüpft sind. Dabei bestimmt die Machtverteilung die Wahrscheinlichkeit, mit der sich bestimmte Präferenzen im Verhandlungsergebnis niederschlagen. Zentral ist in diesem Zusammenhang deshalb der Begriff der Verhandlungsmacht. Macht kann zunächst allgemein als “the capacity of some persons to produce intended and foreseen effects on others” (Wrong 1988: 2) definiert werden. Hierbei gilt es – wie Wrong anmerkt, ohne es mit obiger Definition leisten zu können – zwischen latenter und manifester Macht zu differenzieren. Manifeste Macht stellt auf die tatsächliche Ausübung von Macht ab, während die voraussetzungsreichere latente Macht einen dispositionalen Aspekt betont (Wrong 1988: 8). Bei latenter Macht ist, um dem Kriterium der Intentionalität gerecht zu werden, nicht nur nötig, dass ein Akteur sich als schwächer wahrnimmt und deshalb antizipativ dem Willen des Stärkeren folgt bzw. dessen Anspruch auf vollständige oder teilweise Präferenzdurchsetzung anerkennt. Sondern es ist auch erforderlich, dass das Bewusstsein über die Machtverteilung in einer Akteurskonstellation bei allen Akteuren, einschließlich der stärkeren, übereinstimmt (Wrong 1988: 127-139).

Die sich nun stellende Frage ist die, welche Ressourcen die latente Verhandlungsmacht von Akteuren bestimmen. Im Bereich der internationalen Beziehungen dominieren diesbezüglich zwei Theorien großer Reichweite. In realistischer und neo-realistischer Tradition ist Macht mit zur Verfügung stehenden militärischen Kapazitäten gleichgesetzt, wobei der jeweils militärisch mächtigste Staat seine Präferenzen durchzusetzen in der Lage ist (Powell 1999: 4-5; 55-58; Waltz 1979: 126; 1988: 40).⁸² Eine sich aus Kritik am Neo-Realismus entwickelnde theoretische Schule ist die des liberalen Institutionalismus. Verhandlungsmacht ist ihr zufolge nicht nur durch militärische Mittel, sondern auch durch wirtschaftliche Macht bestimmt, da sich letztere längerfristig auch in militärische Macht konvertieren lässt (Keohane 1984: 65-84).⁸³ Beide Schulen seien hier nur kurz erwähnt, denn sie eignen sich nicht für die Erfassung von Verhandlungsressourcen in der EU, die, verglichen mit dem von beiden Theorien als anarchisch definiertem und damit kaum institutionalisierten internationalem System, in hohem Maße institutionalisiert ist. Ebenso wenig adäquat für die Erfassung von Verhandlungsmacht im politischen System der EU wie beide angerissenen Ansätze ist die, auf den innerstaatlichen bzw. lokalpolitischen Bereich angelegte Liste Dahls über Ressourcen politischer Macht.⁸⁴ Alle drei beispielhaft angeführten Definitionen verweisen darauf, dass die Charakterisierung des Handlungskontextes aufs Engste mit den jeweiligen Machtressourcen verbunden sind.

Scharpfs akteurszentrierter Institutionalismus gibt am geeignetsten Aufschlüsse über Verhandlungsressourcen, die den Akteuren in den verschiedenen Interaktionsarenen der EU zur Verfügung stehen (Scharpf 1997: 34-49). Dabei ist Verhandlungsmacht kontextgebunden, weil die formalen Entscheidungsregeln (Stimmrecht und Ausstiegsoptionen) als Basis für die Verteilung von Verhandlungsmacht fungieren (Scharpf 1997: 43). Persönliche Ressourcen, wie etwa Intelligenz, oder materielle Ressourcen, wie militärische Macht, haben in der Policy-Forschung bestenfalls untergeordnete Bedeutung (Scharpf 1997: 43) und werden im Rahmen dieser Arbeit nicht als Verhandlungsressourcen betrachtet. Eine in der Bargaining Theorie gängige Definition von Verhandlungsmacht, die sich auf die ‚Nash-Lösung‘ stützt, bezieht neben den formellen Entscheidungsregeln auch die Bedeutung, die ein Akteur der Verfolgung seiner Präferenzen beimisst, mit ein (siehe beispielsweise Moravcsik 1998: 62). Es wird hier nicht der Anspruch erhoben, eine ex-post Erklärung bestimmter Verhandlungsergebnisse liefern zu können, sondern es sollen lediglich die einem Akteur für Verhandlungen zur Verfügung stehenden Ressourcen ermittelt werden. Faktoren, wie die Präferenzintensität, die den tatsächlichen Einsatz von Ressourcen beeinflussen, bleiben deshalb unberücksichtigt.⁸⁵

⁸² Allerdings treten Staaten – diesem Theoriestrang entsprechend – selten miteinander in Verhandlungen, von Allianzbildungen einmal abgesehen (Lake 1999). Grund hierfür ist die sich aus den Basisprämissen ergebende Orientierung von Staaten nach relativen Gewinnen (Waltz 1979: 105). Kooperationen geht ein Staat nur dann ein, wenn der für ihn zu erwartende Kooperationsgewinn relativ betrachtet gleich groß oder höher ausfällt als die Gewinne anderer beteiligter Staaten (Waltz 1959: 198). Nur dann verschlechtert sich die durch Macht definierte Position eines Staates im internationalen System bzw. in einem Subsystem nicht.

⁸³ Während neo-realistische Ansätze eine relative Zielorientierung der Staaten postulieren, ist die in Kooperationen vorherrschende Zielorientierung nach der liberal-institutionalistischen Theorie eine absolute. Das heißt Staaten kooperieren sobald eine Kooperation Gewinne erwarten lässt, auch dann, wenn der Zugewinn ihren Status quo in geringerem Maße verbessert als der anderer Staaten. Begründet wird die absolute Zielorientierung damit, dass sich die Position eines Staates verschlechtern würde, wenn er – nicht aber die anderen Staaten – auf die Kooperation und damit auf den absoluten Gewinn verzichtet (vgl. Zangl 1995: 393; siehe auch Powell 1991; 1994: 334-338).

⁸⁴ Dahl nennt neben den an ein Amt gebundenen Ressourcen unter anderem Zeit, Zugang zu finanziellen Mitteln und Krediten, Kontrolle über Informationen, entgegengebrachte Achtung, Charisma, Popularität, Legitimität, Legalität, Solidarität, Potenzial der Interessenmobilisierung, Wahlrecht, Intelligenz, Bildung und persönliche Leistungsfähigkeit (Dahl 1989: 226).

⁸⁵ Ebenso unberücksichtigt bleiben Rahmenbedingungen, die die Verhandlungsmacht von Vetospielern beeinflussen können, wie etwa die Dringlichkeit (siehe hierfür Tsebelis 1990).

Da die Verhandlungsmacht, wie sie in dieser Arbeit definiert ist, einen latenten Charakter besitzt,⁸⁶ muss eine Drohung in der Interaktion nicht explizit als solche ausgesprochen werden. Eine ‚wenn – dann‘ Struktur des Sprechakts ist nicht erforderlich, denn ein Hinweis auf entweder das Akzeptierbare oder das nicht Akzeptierbare genügt. Darüber hinaus kann ein Sprecher im Interaktionsmodus des Verhandeln geäußerte Ansprüche mit einer Begründung versehen. Gleichwohl ein begründeter Geltungsanspruch zunächst ein Argument zu sein scheint, unterscheiden sich die gelieferten Gründe in beiden Interaktionsmodi durch die Bezugsbasis. Beim Verhandeln beruht die Begründung auf einem Subjektbezug, im Argumentieren hingegen einem Objektbezug. Subjektbezug meint, dass der Grund für eine Position beim Akteur selbst liegt.⁸⁷ Hingegen verweist die objektive Bezugsbasis des Argumentierens auf die kontextgebundenen Einordnungsfaktoren.

Notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für den Erfolg einer mit einer Drohung oder einem Tauschangebot versehenen Präferenzäußerung ist die Glaubwürdigkeit als die von den Akteuren getroffene Einschätzung, dass der eine Drohung aussprechende Akteur nicht nur in der Lage, sondern auch willens ist, diese auszuführen (Elster 1992: 15; Saretzki 1996: 34).

Abbildung III.4 Einordnungsstandards der Sprechakte

	Argumentieren	Verhandeln
‚Objektive‘ Referenzsysteme: Faktoren zur kontextabhängigen Beurteilung	Wahrheit, Richtigkeit oder Angemessenheit	Verhandlungsmacht als Drohpotenzial
‚Subjektive‘ Elemente: Faktoren zur kontextunabhängigen ‚Beurteilung‘	Intuition, Reputation	Glaubwürdigkeit

Wie die Abbildung veranschaulicht, lassen sich die Einordnungsfaktoren für Argumente und Drohungen in im Kontext angelegte, objektive und kontextunabhängige, subjektive Bestandteile unterscheiden. Aufgrund der subjektiven Faktoren ist ein gewissermaßen von außen auf einen Interaktionsprozess ‚blickender‘ Betrachter beim Hören einer Drohung oder eines Argumentes selbst dann nicht in der Lage die Wirkung abzuschätzen, wenn er den Kontext kennt. Während beim Argumentieren subjektive und objektive Elemente unabhängig voneinander koexistieren,⁸⁸ sind beide Ebenen beim Verhandeln miteinander verbunden. So gibt es zwar Situationen, in denen ein Argument allein durch den Rückgriff auf die kontextabhängigen Kriterien evaluiert werden kann, eine Drohung unter Rückgriff auf die Verhandlungsmacht ist hingegen dann bedeutungslos, wenn die übrigen Akteure dem Drohenden keine Glaubwürdigkeit zuschreiben.

Wenn Saretzki dem Argumentieren einen triadischen und dem Verhandeln einen dyadischen Aufbau zuschreibt,⁸⁹ wobei triadisch bedeutet, dass beim Argumentieren auf eine dritte In-

⁸⁶ Allerdings ist der Interaktionsmodus des Verhandeln trotz dem Konstrukt der kontextabhängigen Verhandlungsmacht nicht mit der Entscheidungsfindung nach formellen Regeln (z.B. die Abstimmung nach einer Mehrheitsregel) gleichzusetzen. Vielmehr geht es dabei um den – auch informellen – Prozess der Kompromissherausbildung, wozu im Verhandeln ein Austausch von Positionen stattfindet, die jeweils mit der dem Akteur zur Verfügung stehenden Verhandlungsmacht gekoppelt sind.

⁸⁷ Eine für das Verhandeln typische Begründung wäre Folgende: Ein Akteur A weist die Position eines Anderen B mit dem Hinweis zurück, diese Position ließe sich innerstaatlich – nämlich bei A – nicht vertreten bzw. könnte nicht ratifiziert werden (vgl. Putnam 1988).

⁸⁸ Der Einbezug subjektiver Elemente in die Bewertung von Argumenten hat zur Folge, dass die im Interaktionsmodus des Argumentierens ablaufende Kommunikation nicht mehr als Diskurs im Habermas’schen Sinne bezeichnet werden kann. Auch die von Habermas getroffene Annahme der kommunikativen Rationalität (Habermas 1995, Bd. 1: 25-44) wird mit den subjektiven Einordnungsfaktoren verletzt.

⁸⁹ Das Begriffspaar ‚dyadisch‘ und ‚tiradisch‘ kann neben dem im Kontext angelegten Referenzsystem auch auf die Abwesenheit bzw. das Vorhandensein einer externen Zuhörerschaft bezogen werden (siehe hierfür Müller und Risse 2001). Im Rahmen dieser Arbeit wird der Faktor Öffentlichkeit bzw. Zuhörerschaft im Allgemeinen

stanz Bezug genommen wird, die von allen Akteuren als gültig anerkannt ist und deshalb faktisch als objektiver Maßstab der Gültigkeitsbeurteilung eines Arguments dient (Saretzki 1996: 34), lässt er zwei Punkte außer Acht.

Erstens beschränkt sich die triadische Struktur nur auf idealtypische Diskurse im Habermas'schen Sinne. Bei Argumentationen, in denen die Bedeutung der subjektiven Bewertungskomponente aufgrund der Komplexität des Gegenstands oder der Ambivalenz der Situation groß ist, ist der Objektivitätsgrad entsprechend geschwächt, wobei der dritte Bezugspunkt an Relevanz verliert.

Zweitens eignet sich die Gegenüberstellung triadischer und dyadischer Äußerungen nicht zur Abgrenzung der Interaktionsmodi ‚Argumentieren‘ und ‚Verhandeln‘, da vor allem beim Verhandeln durch direkten oder indirekten Rekurs auf kontextabhängige Verhandlungsmacht auf eine dritte Instanz verwiesen wird. Formale Ressourcen wie Stimmrechte oder Exitoptionen, die das Drohpotenzial formal konstituieren, sind keine subjektiven Akteurscharakteristika sondern objektiv kontextgebunden. Eine Drohung wird aufgrund des kontextabhängigen Drohpotenzials, der Verhandlungsmacht, ebenso an einem objektivierenden Maßstab gemessen wie ein Argument. Die wechselseitige Einschätzung der Akteure allein, die Saretzki für eine dyadische Struktur des Verhandeln verantwortlich macht (1996: 34), ist für die Bewertung von Drohungen zwar notwendig, nicht aber hinreichend.

III.4.1.2 Rahmenbedingungen

Mittlerweile hat es sich die Auffassung, Argumentieren sei voraussetzungsreicher als Verhandeln nahezu zu einem Gemeinplatz in der einschlägigen Literatur entwickelt, werden doch die Voraussetzungen zur Ausbildung der Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ weitestgehend vernachlässigt. In diesem Abschnitt wird hingegen die These vertreten, dass der Interaktionsmodus ‚Verhandeln‘ zwar auf anderen Voraussetzungen basiert, quantitativ betrachtet sich der Bedingungsreichtum jedoch nicht wesentlich vom ‚Argumentieren‘ unterscheidet.

Ohne ein gemeinsames Referenzsystem kann sich keine Interaktionsstruktur des Argumentierens ausbilden: Ein gemeinsamer Maßstab ist konstitutiv für die Beurteilung der Güte geäußerter Gründe (Habermas 1995 Bd.1, 2; Müller 1995; Risse 1999; 2000). Grundsätzlich ist hierfür eine gemeinsame Lebenswelt vonnöten, in welcher die Standards der Wahrheit, Richtigkeit und Angemessenheit von den ihr zurechenbaren Akteuren geteilt werden müssen.

Eine wichtige Frage in Bezug auf diese Voraussetzung ist, wie sich Akteure in erster Linie auf gemeinsame Bewertungskriterien einigen, wenn ihnen gerade eine gemeinsame Lebenswelt fehlt. Eine Antwort scheint in der ‚Vor-verhandlungsphase‘ zu liegen, in welcher die Akteure über den Gebrauch von Symbolen eine gemeinsame lebensweltliche Basis herstellen (Müller 1994: 33-35; siehe auch Friis 1998). Dieser Rückgriff auf eine vorgelagerte Interaktionsphase ist jedoch insofern tautologisch, als dass wirksamer Einsatz von Symbolik die Zurechnung eines gleichen Bedeutungsgehalts bedarf, der gerade dann nicht vorhanden ist, wenn eine lebensweltliche Basis fehlt. Nicht vorhandene Bedingungen für das Argumentieren können logisch nicht durch einen vorgelagerten Argumentationsschritt geschaffen werden. Argumentieren ist folglich nur dann möglich, wenn ein Bewertungsraster gegeben ist, wie beispielsweise bei einer minimalen Geschichts-, Erfahrungs- und Wertegemeinschaft (Risse 2000: 14).⁹⁰

nicht als Abgrenzungsmerkmal der Kommunikationsmodi verwandt, sondern findet bei der Kontextualisierung Eingang (siehe IV).

⁹⁰ Wie gering die gemeinsame, noch für das Argumentieren ausreichende Basis ausfallen kann zeigt Risse (2000) am Beispiel des internationalen Systems. Selbst wenn es als Ganzes aufgrund des Fehlens einer übergeordneten Autorität als Anarchie zu bezeichnen ist und sich durch einen niedrigen Grad der Institutionalisierung auszeichnet, kann eine Teilmenge der Staaten aufgrund ihrer institutionellen, normativen oder kulturellen Ähnlichkeiten eine gemeinsame, wenn auch begrenzte Lebenswelt vorweisen (siehe auch Bull 1995: 23-38). Beispielsweise liegt den gesellschaftsbasierten Strang der Demokratischen Friedentheorie zugrunde, dass auf liberal-

Allerdings können auch subjektive Faktoren, wie die Intuition oder die einem Sprecher zugeschriebene Reputation, die Bewertung eines Arguments beeinflussen. Auf den ersten Blick scheint es, als würden diese kontextunabhängigen Faktoren für die Möglichkeit voraussetzungsloser Argumentation sprechen. Gleichwohl die subjektiven Faktoren der kontextuellen Objektivität argumentativer Interaktion gegenläufig sind, kann sich bei einer rein subjektiven Bewertung von Gründen zwar ein Konsens, nicht aber eine argumentative Interaktionsstruktur bilden, weil sinnvolle, aufeinander Bezug nehmende Sprechakte nicht möglich sind.

Neben einer gemeinsamen lebensweltlichen Basis, die die nötigen Evaluierungskriterien bereitstellt, lässt sich aus der Anforderung eines Diskurses, nur das beste Argument sollte sich in der Interaktion durchsetzen, die Bedingung einer Macht-freien Interaktion ableiten (Habermas 1983: 249). Ungeachtet dessen, dass die Diskurslogik durch den Einbezug subjektiver Einordnungsfaktoren durchbrochen wurde, lohnt es sich die in der idealen Sprechsituation bei Habermas angelegten Voraussetzungen näher zu betrachten. Wenn beim Argumentieren Verhandlungsmacht keine Rolle spielen darf, dann, so die erste ableitbare Anforderung, sollte jedem, der ein Argument vorzubringen hat, Zugang zur Interaktion gewährt werden (Habermas 1983: 132). Zwar ist diese Ableitung auf hoher Abstraktionsebene logisch konsistent, doch ist sie – und hierfür wurde Habermas wiederholt kritisiert – kaum praktikabel (Frey und Kirchgässner 1993: 132). Gleicher Zugang zur Interaktion wird aufgrund des Abstraktionsgrades der hier verfolgten Fragestellung nicht als Voraussetzung für Argumentieren aufgefasst. Auch wird die Anforderung der Abwesenheit jeglicher Machtbeziehungen in der argumentativen Interaktion nicht übernommen. Die Interaktionsstruktur ergibt sich aus dem Muster sinnvoller, weil aufeinander Bezug nehmender und zu einem Interaktionsergebnis beitragender Sprechakte, wobei nicht ausgeschlossen ist, dass einzelne Akteure die Struktur nicht reproduzieren, sondern den Kommunikationsmodus ‚Verhandeln‘ wählen. Darüber hinaus sind die Ressourcen der Verhandlungsmacht im institutionellen Kontext angelegt und damit latent, wenn alle Akteure den Interaktionsmodus ‚Argumentieren‘ reproduzieren, abwesend ist Verhandlungsmacht jedoch nie.

Für den Interaktionsmodus ‚Verhandeln‘ ist es zunächst von elementarer Bedeutung, dass die an der Interaktion beteiligten Akteure darüber übereinstimmen, wie Verhandlungsmacht in einem Kontext definiert ist, denn Verhandlungsmacht kann nur dann wirksam eingesetzt werden, wenn der Rekurs auf sie auch als solcher begriffen wird. In einem institutionalisierten Kontext ist die Verhandlungsmacht durch die formal niedergelegten Entscheidungsregeln festgelegt, wobei die formalen Entscheidungsregeln nicht zum Einsatz kommen: Das Interaktionsergebnis ist im Verhandeln ein über Tausch zustande kommender Kompromiss, keine Entscheidung nach formalen Abstimmungsregeln (z.B. Mehrheitsentscheide). Die geteilte Wahrnehmung darüber, was Macht in einem institutionalisierten Kontext ausmacht, dürfte dementsprechend als unproblematisch gegeben zugrunde gelegt werden. Allerdings sind für Verhandlungen nicht notwendigerweise stark oder mäßig institutionalisierte Arenen nötig. Ebenso können Staaten unter Bedingungen von Anarchie miteinander in Kooperation treten. Ist der Kontext bei einem ersten Zusammentreffen nicht institutionalisiert, hängt es alleine von der geteilten Wahrnehmung der Akteure ab, was als Macht in einem spezifischen Kontext zählt. Beispielsweise ist Macht in einer Hobbes’schen Anarchie mit der militärischen Macht eines Staates gleichzusetzen, wohingegen in einer Locke’schen Anarchie das Prinzip der Staatengleichheit dominiert (Wendt 1992; 1999: 259-297).

Darüber hinaus muss der Verhandlungskontext in dem Sinne über die Interaktion hinweg stabil bleiben, dass die Anfangs zugrunde gelegte Definition der Verhandlungsmacht beibehalten wird.

demokratischen Werten basierende Staaten keinen Krieg untereinander führen, weil sie Normen der Konfliktlösung teilen (Dixon 1994: 15-18), oder Krieg nur bei Rechtfertigung durch liberal-demokratische Normen führen können (Fukuyama 1991: 663).

Ferner ist die Bindungswirkung von Verhandlungskompromissen eine Voraussetzung dafür, dass Akteure in einem ersten Schritt miteinander in Interaktion treten. Kooperative Bargaining Theorien setzen die Bindungsfähigkeit der Teilnehmer als gegeben voraus und thematisieren sie dementsprechend nicht. In der nicht-kooperativen Verhandlungstheorie sind generell vier unterschiedliche Begründungen für die tatsächliche Verbindlichkeit von Verhandlungsergebnissen zu finden. (1) Dient die militärische Stärke als definitorische Basis von Verhandlungsmacht – wie es dem Ansatz der hegemonialen Stabilität zugrunde liegt – so wird nicht nur der Hegemon (bzw. die mächtigste Allianz) seine Präferenzen in der Interaktion durchsetzen können, sondern dem ‚Kompromiss‘ wenn nötig auch mit Zwangsausübung zur tatsächlichen Geltung verhelfen (Gilpin 1981). (2) Ein anderer Modus der Verbindlichkeit von Kompromissen fördert, die nachträgliche Sanktionierung abweichender Akteure, ergibt sich bei wiederholter Interaktion. Dementsprechend haben Akteure immer dann ein rationales Interesse sich an getroffene Vereinbarungen zu halten, wenn – in der Terminologie von Rational-Choice-Ansätzen – die Wiederholbarkeit des Spiels gegeben ist. Auch ist es dann im rationalen Interesse eines Akteurs sich selbst an für ihn schlechte Kompromisse zu halten, wenn er im Gegenzug erwartet, dass bei allgemeiner Einhaltung der Norm des Nichtdefektions sich andere Akteure in Interaktionen, in denen die Gleichgewichtslösung näher an seinen Idealpunkt liegt, ebenfalls an für sie schlechte Kompromisse halten werden (Axelrod 1984: 173). (3) Findet die Interaktion in institutionellen Arenen statt, kann die Chance der Einhaltung getroffener Vereinbarungen durch institutionelle Vorkehrungen wie die Schaffung von Beobachtungsgremien und/oder durch institutionelle Verankerung von Sanktionsinstrumenten oder Verfahrensregeln für Fälle der Nichteinhaltung von Verhandlungskompromissen gesteigert werden. (4) Auf eine fundamentale Leistung im Hinblick auf die Verbindlichkeit von Verhandlungsergebnissen, die bereits von Regimen erbracht werden kann, verweist Checkel: In Regimen kann definitorisch festgeschrieben werden, welches Handeln als Kooperation und welches als Defektionieren gilt (Checkel 2001b).

III.4.2 Kommunikationsmodi und verfolgbare Zielsetzungen innerhalb von Interaktionsstrukturen

Wenn Handlungsrationaltäten von Kommunikationsmodi analytisch zu trennen sind, folgt für die mit den Kommunikationsmodi verfolgbaren Ziele, dass sowohl argumentierende als auch verhandelnde Akteure an Eigeninteresse und Gemeinwohl orientiert sein können, ohne dass die Orientierungen Auswirkungen auf die Interaktionsstrukturen haben. Dass die Nutzenfunktion eines verhandelnden Akteurs das Eigeninteresse widerspiegelt, ist in den Verhandlungstheorien ein Gemeinplatz, gleiches gilt beim Argumentieren für die Orientierung am Gemeinwohl, wie Arbeiten zeigen, die von der Diskursethik inspiriert sind (Müller 1994, 1995; Risse-Kappen 1995; Schmalz-Brunz 1995). Klärungsbedarf besteht deshalb vor allem für den Zusammenhang zwischen Verhandeln und Gemeinwohl und den zwischen Argumentieren und Eigeninteresse.

III.4.2.1 Zielsetzungen beim Kommunikationsmodus ‚Verhandeln‘

Betrachtet man zunächst die für das Verhandeln entwickelten Rational-Choice-Ansätze, so ist unschwer festzustellen, dass die Nutzenfunktionen der Akteure die aus dem Interesse abgeleiteten Präferenzen des Akteurs widerspiegeln (Keck 1995).⁹¹ Dabei wird das Interesse als solches nicht problematisiert, sondern als exogen feststehend betrachtet. Da die Nutzenfunktion per Definition ein – eventuell durch Institutionen verzerrtes – Abbild des Eigeninteresses ist,

⁹¹ Dabei können die Präferenzen zu unterschiedlichem Ausmaß die Interessen widerspiegeln. Beispielsweise geht der Rational Choice Institutionalismus davon aus, dass Institutionen die Handlungsoptionen der Akteure beschränken und dementsprechend die Option gewählt wird, die am nächsten zum Akteursinteresse liegt (etwa kooperieren oder nicht-kooperieren), keinesfalls aber der wirklichen situativen Präferenz entspricht (vgl. Immergut 1998: 11-14).

kann das Gemeinwohl nicht als *inhaltliche Alternative* in sie integriert werden. Dennoch kann das Gemeinwohl im Eigeninteresse aufgehen, etwa wenn zugrunde gelegt wird, ein Akteur hält das für ihn beste Verhandlungsergebnis, also ein Ergebnis, das genau seiner Präferenz entspricht, zugleich für das Ergebnis, das für alle Betroffenen und potenziell Betroffenen am Besten ist. Zunächst erscheint die Konstruktion eines Zusammenhangs zwischen Nutzenfunktion, die das Eigeninteresse widerspiegelt, und Gemeinwohl eine begriffliche Spielerei zu sein. Allerdings wird der Begriff der Nutzenfunktion durch den Bezug zum ‚Eigeninteresse‘ in Rational-Choice-Ansätzen zu eng verwandt, wenn Eigeninteresse in die begriffliche Nähe von egoistischem Handeln gestellt wird (siehe beispielhaft Gehring 1996: 221),⁹² demzufolge ein Akteur prinzipiell versucht die eigene Herrschaft, Sicherheit oder Wohlfahrt zu maximieren. Dass dieses auf einer sehr engen Auslegung des Utilitarismus beruhende Denkraster zu kurz gefasst ist, wird bei der Betrachtung von Politikbereichen wie der Entwicklungspolitik evident, kann diese doch mit einer engen, egoistischen Definition des Eigeninteresses nicht in Form einer Nutzenfunktion erfasst werden (siehe auch Keck 1995).

Der Kommunikationsmodus ‚Verhandeln‘ kann unabhängig von der inhaltlichen Ausgestaltung bzw. der Selbstdefinition der inhaltlichen Ausgestaltung von Nutzenfunktionen verwandt werden. Wichtig ist nicht der Inhalt der Präferenz (oder die Art und Weise wie ein Akteur den Inhalt deklariert), die ein Akteur durch Rekursnahme auf die ihm zur Verfügung stehenden Verhandlungsmacht umzusetzen sucht, sondern viel allgemeiner, dass ein Akteur eine Präferenz hat.

III.4.2.2 Zielsetzungen beim Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘

Der Kommunikationsmodus des Argumentierens ist durch einen Sprechaktaufbau gekennzeichnet, der einen Anspruch auf Geltung enthält welcher mit Gründen belegt ist. Grundsätzlich, so die hier zu erörternde These, kann der Geltungsanspruch das Eigeninteresse des Akteurs wie auch die Gemeinwohlauffassung widerspiegeln.

Der Prüfstein, ob mit beiden Kommunikationsmodi jeweils die gleichen Ziele verfolgt werden können, ist die Frage, ob eigennutzorientiertes Argumentieren als die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ reproduzierender Akt eingeordnet werden kann. Damit ein Sprechakt Bedeutung gewinnen kann ist ein gemeinsames Referenzsystem zur inhaltlichen Evaluation des Sprechakts notwendig. Im Falle des Argumentierens sind das geteilte Beurteilungsstandards für Wahrheit, Richtigkeit und Angemessenheit; im Falle des Verhandeln entsprechend eine geteilte Vorstellung über die Verhandlungsmacht. Beim Argumentieren geht es vornehmlich darum, die anderen Akteure von der Rechtmäßigkeit der Geltung eines Anspruchs zu überzeugen. Wenn ein Akteur überzeugen will, müssen die Gründe nicht nur auf logisch konsistenten Argumentationsketten beruhen, sondern sich auch an den gemeinsamen Standards messen lassen. Dies scheint zunächst ein Hinweis darauf zu sein, dass Akteure egoistische Eigeninteressen nicht wirkungsvoll mit dem Kommunikationsmodus des Argumentierens transportieren können, weil einer Präferenz unterliegende Ideen über den eigenen Nutzen nicht über einen der drei Standards kontextuell rationalisiert werden können, ohne die das Überzeugen der anderen Akteure nicht möglich ist.⁹³ Allerdings unterliegt man einem logischen Fehlschluss, wenn zugrunde gelegt wird, mit dem Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ können nur jene Präferenzen verfolgt werden, deren Gründe in dem Sinn objektiv sind,

⁹² Damit einher geht – wie Holzinger anmerkt – die oftmals implizit bei Vertretern des ‚reflexiven Lagers‘ der ZIB-Debatte zu findende negative Bewertung des Verhandeln (Holzinger 2001: 262-263).

⁹³ Dies gilt insofern nur eingeschränkt, als dass Akteure auch aufgrund subjektiver Faktoren ein Argument als gültig befinden können. Dass aber alle Akteure zugleich einen ‚short-cut‘ unternehmen, wenn ein Argument nicht evaluierbar ist, ist wenig wahrscheinlich. Ohne ein gemeinsames Referenzsystem kann sich die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ nicht ausbilden, unter der reflexives Lernen bei allen Akteuren, die die Struktur reproduzieren, ablaufen kann.

dass sie nicht beim Akteur selbst liegen.⁹⁴ Selbst wenn eine Akteurspräferenz dessen eigenen Nutzen maximieren soll und die Eigennutzenmaximierung nicht objektiv begründbar ist, kann der Kommunikationsmodus des Argumentierens gewählt werden. Sind die wahren Gründe, die der Akteurspräferenz unterliegen, nicht objektivierbar, wäre ein Abstellen auf sie wenig wirkungsvoll. Werden hingegen ‚falsche‘, also andere als die eigentlichen Gründe für einen Geltungsanspruch geliefert und lassen sich die ‚falschen‘ Gründe an gemeinsamen Beurteilungsstandards messen, kann egoistisches Eigeninteresse auch unter Verwendung des Kommunikationsmodus ‚*Argumentieren*‘ verfolgt werden.

In der Literatur findet sich häufig das ‚rhetorische Handeln‘ als ein Handlungstypus, der sich aus Elementen des Verhandeln und des Argumentierens zusammensetzt (Schimmelfennig 1997). Dabei wird rhetorisches Handeln dadurch definiert, dass Akteure Geltungsansprüche äußern, die sie argumentativ mit der Absicht begründen die anderen Interaktionsteilnehmer zu überzeugen, ohne im Gegenzug bereits zu sein auf Argumente anderer einzugehen (Schimmelfennig 1997: 220).⁹⁵ Die Folgerung beim ‚rhetorischen Handeln‘ seien die Akteurspräferenzen nicht wandelbar und reflexive Lernprozesse ausgeschlossen, obwohl scheinbar argumentiert wird (Schimmelfennig 1997), enthält gleich zwei Fehlschlüsse: (1) Schimmelfennig unternimmt keine Trennung von Handlungsrationaltäten, Kommunikationsmodus und Interaktionsmodus und (2) berücksichtigt die systemischen Effekte beim Interaktionsmodus ‚*Argumentieren*‘ nicht, die selbst dann zu einem reflexiven Lernprozess führen können, wenn ein Akteur ‚rhetorisch handelt‘.

(1) Dem Verständnis von ‚rhetorischem Handeln‘ als Handlungstypus wird hier nicht gefolgt, denn ‚rhetorisches Handeln‘ ist keine eigene Handlungsrationaltät, sondern fällt auf Ebene der Handlungsrationaltäten unter das strategische Handeln, weil das interessenbasierte Akteurskalkül die Eigenwirkung auf die an der Interaktion beteiligten Akteure mit berücksichtigt. Auch ist ‚rhetorisches Handeln‘ kein Mischtypus zwischen den Kommunikationsmodi *Argumentieren* und *Verhandeln*, sondern auf der Sprechaktebene eindeutig dem *Argumentieren* zuzurechnen. Die Wahrhaftigkeit eines Sprechers, die Habermas für das verständigungsorientierte Handeln voraussetzt (Habermas 1995, Bd. 1: 393) und die in der ZIB-Debatte übernommen wurde, liegt hier weder als ein Kriterium zur Differenzierung von Handlungsrationaltäten noch für Kommunikationsmodi zugrunde.

Es ist offensichtlich, dass Wahrhaftigkeit nicht auf Ebene der Kommunikationsmodi erfasst werden kann, denn der Aufbau des Sprechaktes lässt keinen Schluss über eventuelle implizit verfolgte Ziele zu.

Auf Ebene der Handlungsrationaltäten ist Wahrhaftigkeit aus zwei Gründen nicht explizit als Differenzierungskriterium herangezogen worden. Zum ersten weil die Prämisse, dass ein Sprecher immer das Gesagte meint und mit ihm keine anderen, verborgenen Ziele verfolgt, für die verständigungsorientierte Handlungsrationaltät aufgrund fehlender Interessen nicht benötigt wird. Auch würde, zweitens, die Einführung von ‚Wahrhaftigkeit‘ der Handlungsrationaltät ‚strategisches‘ Handeln eine normative Komponente verleihen, die einer Verkürzung des Rationalitätsbegriffs gleich käme. Entweder wären Täuschungen dann nicht mehr rational, womit wiederum das strategische Repertoire beschränkt wäre. Oder Wahrhaftigkeit wird als negatives Definitionsmerkmal für strategisches Handeln verwendet,

⁹⁴ Beispielsweise in diesem Sinn: Die Präferenz eines Akteurs ist es eine bestimmte Norm zu etablieren, weil er sie für richtig hält – und nicht weil er sie für sich selbst als nutzenbringend erachtet.

⁹⁵ Eine andere Definition von rhetorischem Handeln gibt Deitelhoff (2000: 3), die von einer wertorientierten Wahl des Handlungsziels und einer zweck- bzw. erfolgsorientierten Wahl der Handlungsmittel ausgeht. Inhärent ist dieser Definition allerdings das gleiche Problem wie es auch bei Risse (2000) anzutreffen ist: Der zugrunde gelegte Begriff des Argumentierens wird in der Weise verkürzt, als dass im Interaktionsmodus des Argumentierens keine Orientierung an dem Bewertungsstandard der Wahrheit als möglich angesehen wird. Oder, mit der Habermas’schen Begrifflichkeit ausgedrückt, umfasst das Argumentationsverständnis von Risse und Deitelhoff keine theoretischen Diskurse.

wobei die Akteure dann den Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ immer in täuschender Absicht nutzen müssten.

Vielmehr liefert ein strategisch handelnder Akteur dann die *wahren* Gründe, wenn ihm erstens die Wahl des Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ als strategisch besser zur Präferenzverfolgung erscheint als das Verhandeln und er zweitens von der Möglichkeit überzeugt ist die anderen Akteure durch Nennung seiner wahren Gründe besser zu überzeugen als durch vorgetäuschte Gründe. Beim strategischen Handeln versuchen Akteure, unter Einbezug der Anderen in ihr Kalkül, ihre Präferenzen möglichst effektiv umzusetzen, wobei sie aus folgender Überlegung heraus *Täuschungsversuche* unternehmen können: Täuschen ist dann attraktiv, wenn der Akteur glaubt, er könne sich im Verhandeln nicht ausreichend durchsetzen (etwa wenn seine Verhandlungsmacht gering ist) und zugleich hofft, die anderen Akteure durch vorgetäuschte Gründe überzeugen zu können.⁹⁶

(2) Beim ‚rhetorischen Handeln‘ verknüpft ein Akteur einen Geltungsanspruch mit Gründen von denen er selbst nicht überzeugt ist, mit der Überlegung, dass andere als die wahren Gründe für einen von ihm erhobenen Geltungsanspruch überzeugender seien.⁹⁷ Sobald ein Akteur nicht meint was er sagt, erscheint es vordergründig unwahrscheinlich zu sein, dass er im Zuge der Reaktionen auf seine Äußerung einen reflexiven Lernprozess durchlaufen wird, kritisieren doch die anderen Akteure den begründeten Geltungsanspruch an Maßstäben, die bei der Bildung der Akteurspräferenz keine Relevanz hatten. Auszuschließen ist die Möglichkeit des reflexiven Lernens allerdings dann nicht, wenn sich im Verlauf der Interaktion die Struktur ‚Argumentieren‘ ausbildet. Wählt die Mehrzahl der Akteure den Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘, besteht nicht nur die Chance, dass die übrigen Akteure ebenfalls zum Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ übergehen, um die Wirkungskraft ihrer Äußerungen nicht zu beeinträchtigen, sondern es erhöht sich zugleich die Chance, dass im Zuge der Interaktion die Gründe zur Disposition stehen, die dem in rhetorischer Weise argumentierenden Akteur tatsächlich bei der Präferenzbildung zugrunde lagen. Werden diese Gründe kritisiert, besteht die Möglichkeit des reflexiven Lernens unter der Voraussetzung eines einheitlichen Referenzsystems auch bei dem Akteur, der die Gründe selbst nicht geäußert hat. Im Interaktionsmodus ‚Argumentieren‘ kann sich eine Eigendynamik entwickeln, wobei nicht absehbar ist welche Geltungsansprüche geäußert werden, mit welchen Gründen sie verknüpft sind und wie sich die Kritik entwickeln wird. Ferner können im Verlauf von argumentativen Interaktionen Gründe geäußert werden, die ein Akteur für wahr, richtig oder angemessen befindet, obwohl sie seiner Präferenz nicht zugrunde lagen.

III.4.3 Interaktionsphasen: Situationskonstruktion und Handlungskoordination

Die steigende Popularität des Konstruktivismus in jüngster Zeit ist weniger als bewusste Abkehr vom zumindest in der US-amerikanischen Debatte vorherrschende Paradigma des Neo-Realismus zu verstehen,⁹⁸ denn als vom breiten Anklang aus, den die Haupteinsicht konstruktivistischen Denkens fand, die Wirklichkeit sei als solche nicht objektiv erfahrbar, sondern ein soziales Konstrukt, dem erst durch den Akt der Konstruktion Bedeutung zugeschrieben wird.

⁹⁶ Das Argumentieren unter Verwendung von ‚falschen‘ Gründen erfordert kognitive Vorleistungen seitens des Akteurs. Es ist erstens dann aus Effektivitätsüberlegungen heraus sinnvoll, wenn der Akteur die Vermutung hat bzw. während der Interaktion feststellt, dass die von den Akteuren zur Beurteilung von Gründen herangezogenen Bewertungsmaßstäbe variieren. Nimmt ein Akteur zudem wahr, dass es unter den Akteuren dennoch geteilte Beurteilungskriterien gibt, so kann der Akteur versuchen Gründe für einen Geltungsanspruch hervorzubringen, die unter die gemeinsamen Kriterien fallen, obwohl sie nicht die wahren Gründe des Akteurs sind.

⁹⁷ Zum Beispiel betrachtet Akteur A die Handlungsalternative X für angemessen und hat sie deshalb gewählt. Wenn A nun glaubt sein Angemessenheitsstandard unterscheide sich von denen der anderen Akteure, handelt er rhetorisch, wenn er versucht X mit wahrheitsbezogenen Argumenten zu untermauern, um die anderen Akteure zu überzeugen. Damit geht eine Neukonstruktion des Gegenstands einher. Für Erfolgsaussichten eines solchen Unterfangens siehe II.3.

⁹⁸ Ein Indiz hierfür ist, dass der Neo-Realismus und insbesondere das Werk von Kenneth Waltz ‚Theory of International Politics‘ in immer größerem Maße als Referenzpunkt in konstruktivistischen Arbeiten auftaucht.

Ausgehend von der Prämisse die Wirklichkeit, mit der sich Akteure konfrontiert finden, könne, da sie immer eine Konstruktion darstellt auf vielerlei Weise wahrgenommen und interpretiert werden, ist für Interaktionen die Notwendigkeit abzuleiten, dass die Akteure eine gemeinsame Vorstellung der Wirklichkeit benötigen, um ihre Handlungspläne sinnvoll koordinieren zu können. Auf Basis dieser Überlegung macht es vorerst Sinn, sich der von Habermas (1995, Bd.1) getroffenen analytischen Differenzierung zwischen den Phasen ‚Situationsdefinition‘ und ‚Handlungskoordination‘ anzuschließen. Entgegen der in der ZIB-Debatte prominenten Auffassung, die Situationskonstruktion könne ausschließlich durch verständigungsorientiertes Argumentieren erfolgen, wohingegen bei der Handlungskoordination zusätzlich erfolgsorientiert verhandelt werden kann wird hier die (1) These vertreten, dass die Situationskonstruktion nicht explizit Gegenstand einer Interaktion sein muss, bevor mit der Handlungskoordination begonnen wird und (2) dass die Interaktion bei der Situationskonstruktion, selbst wenn argumentiert wird, scheitern kann.

III.4.3.1 Verhandeln

Ein Kritikpunkt, der im Verlauf der ZIB-Debatte an Ansätzen der Rationalen Wahl geäußert wurde, ist, dass diese Ansätze voraussetzen müssen, allen Akteuren wäre die Spielsituation, in der sie sich befinden, bekannt (Müller 1994): Nur wenn die Art der Spielsituation gemeinsames Hintergrundwissen der Akteure ist, wissen sie welche Handlungsoptionen ihnen zur Verfügung stehen und können unter Einbezug der Handlungsoptionen des Gegenübers Kalkulationen hinsichtlich der für die eigenen Optionen jeweils zu erwartenden Auszahlungen anstellen.

Keck – als Vertreter von Rational-Choice-Ansätzen – argumentiert für einen modifizierten Einbezug der Theorie des Kommunikativen Handelns in die Spieltheorie dergestalt, dass die gemeinsame Definition der Spielsituation über den Gebrauch von Sprache in nichtorthodoxen Spieltheorien (also Ansätzen die von unvollkommener Information ausgehen) konzipiert werden kann (Keck 1995: 24-31). Zwar wählt Keck die Begrifflichkeit des zielorientierten Sprachgebrauchs (Keck 1995: 27), doch da es Ziel der Kommunikation ist, die Ursache für Probleme zu identifizieren (Keck 1995: 29), steht die für die Situationsdefinition relevante Art des Sprachgebrauchs relativ nahe am Habermas’schen verständigungsorientiertem Handeln. Zugleich kommt Keck allerdings zu der Einsicht, dass das verständigungsorientierte Handeln, bei welchem die Akteure von der Verfolgung ihrer Präferenzen absehen (kommunikative Rationalität), angesichts des Rationalitätsbegriffs, der den Rational-Choice-Ansätzen zugrunde liegt, irrational ist (Keck 1995: 44-45). Kommunikation, die nicht zumindest der mittelbaren Präferenzverfolgung dient, lässt sich auch in nichtorthodoxe Rational-Choice-Ansätze nicht integrieren. Auch kann die Diskurstheorie unter anderem deshalb nicht fruchtbar gemacht werden, weil Ansätze der Rationalen Wahl einen Zusammenhang zwischen Situationskonstruktion und Akteurspräferenzen nicht erfassen können.

Die Debatte zwischen denen, die die Diskursethik für Fragen der Internationalen Beziehungen fruchtbar zu machen suchen und jenen, die Rational-Choice-Ansätzen anhängen, krankt – wie bereits erläutert – vor allem daran, dass keine analytische Trennung zwischen Handlungsrationaltäten und Kommunikationsmodi unternommen wird. Die Frage, ob mit den Sprechakten des Verhandeln das selbe geleistet werden kann wie mit denen des Argumentierens, wird deshalb nicht in dieser Form gestellt.

Sinnvoll ist Kommunikation dann, wenn der Sprechakt beim jeweiligen Zuhörer eine Wirkung in der Weise entfaltet, dass der Zuhörer in die Rolle des Sprechers wechselt und auf den Inhalt des Gehörten eingeht. Für den Kommunikationsmodus Verhandeln bedeutet das im einfachsten Fall, dass auf eine Forderung, bei der Präferenzen mit explizitem oder implizitem Verweis auf Verhandlungsmacht gekoppelt sind, ein sinnvoller Sprechakt vorliegt, wenn mit einer Konzession (als Gegenforderung) reagiert wird. Ein Zugeständnis ist allerdings nur dann möglich, wenn eine geteilte Wahrnehmung über den Charakter des Gegenstandes oder der

Situation vorliegt, denn nur beim Ansprechen der gleichen Gegenstandsdimensionen kann eine Gleichgewichtslösung über den Interaktionsmodus ‚Verhandeln‘ erzielt werden. Ohne eine gemeinsame Vorstellung über die Situation lassen sich die in einer Interaktion relevanten Problemdimensionen und dementsprechend die relevanten Präferenzen nicht bestimmen und die Kommunikation wird sinnlos, denn die Akteure reden aneinander vorbei.

Um jedoch die für die Handlungskoordination konstitutive gemeinsame Situationskonstruktion, die die für einen Verhandlungsgegenstand relevanten Präferenzen eingrenzt, herzustellen eignen sich Sprechakte des Verhandeln nicht. Beim reinen Austausch von Präferenzen können die den Präferenzen unterliegenden Situationskonstruktionen nicht explizit thematisiert werden. Dementsprechend treten nicht-überlappende Konstruktionen erst hervor, wenn sich die Kommunikation als sinnlos entpuppt.

Wird eine gemeinsame Situationskonstruktion für die Handlungskoordination vorausgesetzt und kann erstere nicht im Interaktionsmodus ‚Verhandeln‘ erfolgen, so scheint es als müsse sich grundsätzlich in jeder Interaktion zunächst die Struktur des Argumentierens herausbilden. Hier ist auf drei Abweichungen hinzuweisen:

Erstens kann es wie bei alltäglichen Politik der Europäischen Union ein Organ geben, dass der Entscheidungsfindungsphase vorgelagert und alleine für das Agenda-Setting zuständig ist. Durch das Setzen der Agenda ist es der Kommission prinzipiell möglich, eine Initiative an eine Situations- und Problemkonstruktion zu binden, wobei die Konstruktionen nicht notwendiger Weise an einen Diskurs gekoppelt sein müssen. Übernehmen die Akteure in der Entscheidungsfindungsphase die Situationskonstruktion des Agenda-Setters unhinterfragt und bilden auf dieser Basis ihre Präferenzen aus, kann die Interaktion direkt im Verhandeln stattfinden.

Zweitens ist eine explizit in der Interaktion thematisierte Konstruktion der Situation nicht immer nötig, denn die Wahrnehmungen der Akteure über den Charakter einer Situation können auch ohne in der Interaktion thematisiert zu werden übereinstimmen. Beispielsweise identifiziert Kohler-Koch mit dem Handlungskontext, den Charakteristika eines staatlichen politischen Systems, weltanschaulichen Orientierungen und den funktional wie auch positionsbestimmten Rollen von politischen Akteuren vier Variablen (Kohler-Koch 2000b: 197-200), aus deren Kombination sie verschiedene Folien für Wahrnehmungen der Welt sowie Handlungsableitungen im Hinblick auf den Umgang mit dem Phänomen der Globalisierung entwickelt (Kohler-Koch 2000b: 201-215). Legt man zugrunde die subjektive Wahrnehmung einer Situation sei weniger durch persönliche Charakteristika, denn durch die Einbindung in Institutionen gefiltert, ist es durchaus plausibel anzunehmen, dass Akteure, die ähnliche Ämter bekleiden, im selben Handlungskontext tätig sind und ähnlichen Institutionen (demokratischen Rechtsstaaten) angehören, ähnliche Konstruktionen der Wirklichkeit vornehmen. Dementsprechend braucht einer Handlungskoordination, die im Interaktionsmodus des Verhandeln stattfindet, nicht notwendiger Weise immer eine interaktionelle Situationskonstruktion vorgelagert zu sein. Wenn die Situationswahrnehmung konvergiert, was weder generell angenommen noch abgelehnt werden kann, braucht es keine Phase argumentativer Situationsdefinition, damit Sprechakte des Verhandeln sinnvoll zur Handlungskoordination eingesetzt werden können.

Drittens besteht die Möglichkeit der ‚Selbstfilterung‘, bei der sich im Interaktionsverlauf nur überlappende Situationskonstruktionen und Gegenstandskomponenten zum Verhandlungsgegenstand entwickeln, da sich nur hier Forderungen auf konzessionale Gegenforderungen treffen. Dissensuale Bereiche lassen, wenn die Akteure auf den Kommunikationsmodus Verhandeln zurückgreifen, keine sinnvolle Kommunikation zu, eine Interaktionsstruktur kann sich nicht entwickeln, weshalb es plausibel erscheint, dass die Akteure im Verlauf der Interaktion nur noch jenen Gegenständen ihre Aufmerksamkeit schenken werden, von denen sie erwarten, dass die Möglichkeit einen Kompromiss auszuhandeln besteht.

Die vorläufig von Habermas übernommene Phasentrennung ist folglich nur insofern sinnvoll, als dass mit ihr gezeigt werden kann, dass mit dem Kommunikationsmodus ‚Verhandeln‘ und dem analogen Interaktionsmodus nicht explizit eine gemeinsame Konstruktion einer Situation erfolgen kann. Gleichwohl ist für eine sinnvolle Handlungskoordination unter dem Interaktionsmodus ‚Verhandeln‘ nicht notwendiger Weise eine Interaktion mit der Struktur des Argumentierens zur Situationskonstruktion vorauszusetzen. Aus der Forderung eine sinnvolle Handlungskoordination sei nur möglich, wenn die Akteure von gleichen Konstruktionen der Wirklichkeit ausgehen, kann nicht gefolgert werden, die Konstruktion müsse in der Interaktion explizit thematisiert werden.

III.4.3.2 Argumentieren

Analog zum Kommunikationsmodus ‚Verhandeln‘ soll in Bezug zum ‚Argumentieren‘ der Frage nachgegangen werden, welche Leistung mit dem Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ erbracht werden kann. Ansatzpunkt für die Beantwortung dieser Frage stellt eine nähere Betrachtung dessen dar, was unter Verwendung des Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ als sinnvolle Kommunikation zu klassifizieren ist. Der Sprechaktaufbau eines Arguments zeichnet sich durch eine Position mit Anspruch auf Geltung aus, wobei der Anspruch durch mitgelieferte Gründe eingelöst werden soll. Für eine sinnvolle argumentative Kommunikation, eine Kommunikation also in der Sprecher und Zuhörer wechseln und jeweils auf das zuvor geäußerte Argument eingehen können, sind gemeinsame Vorstellungen darüber, was ein gutes Argument und damit gute Gründe ausmacht, unerlässlich. Nur wenn ein gemeinsames Referenzsystem vorliegt, können die in logischen Ketten enthaltenen Gründe auf ihre Güte hin so bewertet und gegebenenfalls kritisiert bzw. verbessert werden, dass die Zuhörer den Argumentationsgang nicht nur nachvollziehen und ihn ihrerseits kritisieren können, sondern auch in der Lage sind ein Einverständnis über die berechtigte Geltung eines Anspruchs zu erzielen. Ohne ein gemeinsames Referenzsystem ist zwar das Kritisieren an sich möglich, gleichwohl kann von einer sinnvollen Kommunikation nicht die Rede sein, wenn durch Austausch von Sprechakten kein Interaktionsergebnis erzielt werden kann, was eben dann der Fall ist, wenn nicht nur Dissens über eine adäquate Problemlösung herrscht, sondern auch darüber, was als adäquat zu bezeichnen ist.

Ein gemeinsamer lebensweltlicher Hintergrund, in welchem Standards für Wahres, Richtiges und Angemessenes verankert sind, ist eine notwendige Voraussetzung für die Ausbildung der Interaktionsstruktur des Argumentierens. Hinreichend ist diese Voraussetzung jedoch nicht. Die Lebenswelt als Ganzes eignet sich nicht als Referenzsystem, denn ausdifferenzierte institutionelle Teilbereiche beherbergen jeweils eigene Kriterien für die Evaluation von Gründen. Wenn aber die Bewertungsstandards nur teilbereichbezogen Verwendung finden können, wird die inhaltliche Konstruktion eines Gegenstands bzw. einer Situation zum Angelpunkt für den argumentativen Umgang mit selbigem. Deshalb avanciert zur zentralen Frage woher die Akteure wissen, welcher Bewertungsstandard im Umgang mit divergierenden Situationskonstruktionen heranzuziehen ist. Können sie es überhaupt wissen, wenn die eventuell in einer kontextuellen Objektivierung mündende Rationalisierung im argumentativen Umgang mit einem Gegenstand gerade ein eindeutiges Referenzsystem voraussetzt?

Aus den obigen Überlegungen heraus ist die Notwendigkeit eines eindeutigen, geteilten Bewertungsstandards zu folgern, damit sich die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ nicht nur bei der Handlungskoordination, sondern auch bei der Konstruktion von Situationen ausbilden kann. Im Folgenden gilt es deshalb zu ermitteln, wann sich bei der Situationskonstruktion unter Verwendung des Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ bilden kann.

Wählen die Akteure den Kommunikationsmodus des Argumentierens, kann im Gegensatz zum Verhandeln ein bestehender Dissens über verschiedene Situationskonstruktionen explizit gemacht werden. Wahrnehmungs- und Deutungsunterschiede bei der Situationskonstruktion können über die Generierung zusätzlicher kausaler Ideen gelöst werden, wenn lediglich über Komponenten eines Gegenstandes Dissens herrscht und zugleich die Zuordnung zu einem Teilbereich nicht umstritten ist.⁹⁹ Im Interaktionsmodus Argumentieren lässt sich ein als groß zu bezeichnender Dissens, der dazu führt, dass verschiedene bereichsspezifische Referenzsysteme herangezogen werden, jedoch nicht auflösen. Es kann keine *kontextuell objektive* Situationsdefinition erzeugt werden, weil mit dem Fehlen *eines* gemeinsamen eindeutigen Standards die Voraussetzung für die kontextuelle Rationalisierung nicht gegeben ist.¹⁰⁰ Größere Wahrnehmungsunterschiede, die zu unterschiedlichen Zuordnungen zu Teilbereichen führen, können somit auch nicht argumentativ über das Einbringen zusätzlicher Ideen aufgelöst werden.¹⁰¹

Nichtsdestotrotz sind die Akteure nicht zur Handlungsunfähigkeit verdammt, denn sie können durch Nutzung des Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ Parallelen zwischen ihrer Wahrnehmung der Situation und in früheren Interaktionen vorgenommenen Situationskonstruktionen in der Weise herstellen, dass sie als gleich wahrgenommene Elemente aufgreifen und einem Teilbereich zuordnen (Framing). Allerdings kann die Wahl zwischen verschiedenen Parallelen und damit einhergehend zwischen der möglichen Behandlung eines Gegenstands in unterschiedlichen Teilbereichen nicht durch das Heranziehen der verschiedenen Bewertungsstandards rationalisiert werden, weshalb die subjektiven Faktoren Intuition und Reputation des Sprechers einen Bedeutungszuwachs erfahren.

Auch wenn bei Verwendung des Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ Dissens im Hinblick auf verschiedene Konstruktionen der Wirklichkeit festgestellt werden kann und die Möglichkeit besteht Parallelen zwischen wahrgenommener Situation und Gegenständen, die zuvor bestimmten Teilbereichen zugeordnet wurden, herzustellen, kann ein großer Dissens fortbestehen womit die Kommunikation scheitert. Die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ kann sich dann nicht ausbilden.

Bei der Situationskonstruktion können die Akteure zwar den Kommunikationsmodus des Argumentierens wählen. Die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ kann sich jedoch nicht immer bilden. Widerstreitende Konstruktionen können nicht auf Basis eines breiten, lebensweltlichen Referenzsystems kontextuell objektiviert werden, wenn die lebensweltliche Basis als Ganzes mehrere Konstruktionen zulässt. Die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ kann vielmehr nur dann bereits bei der Situationskonstruktion gebildet werden, wenn die Zuordnung einer Situation zu einem Teilkontext nicht umstritten ist. In solchen Fällen kann, herrscht beispielsweise Dissens über einzelne Wahrheitsaspekte, auf Basis eines eindeutigen geteilten Referenzsystems argumentiert werden, wobei die Gründe von allen Akteuren in gleicher Weise beurteilt werden können.

⁹⁹ Darüber hinaus können bei kleineren Deutungsunterschieden dissensbehaftete Elemente aus dem Interaktionsgegenstand ausgeklammert werden (Conzelmann 2001).

¹⁰⁰ Daraus folgt, dass sich die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ nicht bilden kann.

¹⁰¹ Mörth führt mit der europäischen Verteidigungsausrüstungsindustrie ein eingehendes Beispiel für einen Gegenstand an, der sowohl als Gegenstand konstruiert werden kann, der unter die EG fällt (wenn Marktangelegenheiten angesprochen werden) als auch als der GASP zugehörig (wenn der sicherheitspolitische Aspekt betont wird) (Mörth 2000).

III.4.4 Systemische Effekte

Beide Interaktionsmodi stellen zwei idealtypische *Systemstrukturen*¹⁰² von Äußerungen dar, die sich aus dem Muster der sinnvollen kommunikativen Akte ergeben, also nur jener Sprechakte, die sowohl bezüglich ihres Aufbaus als auch inhaltlich geeignet sind, ein Interaktionsergebnis hervorzubringen. Systemische Effekte wie nicht intendierte Nebeneffekte des Handelns der Akteure, die Komplexität der Interaktionen und das unmögliche Vorhersagen des Inhalts von Interaktionsergebnissen wie auch der Einfluss früherer Interaktionen auf die Akteure und der Einfluss, den Interaktionen zwischen einigen Akteuren, auf die Interaktion zwischen allen Akteuren haben (Jervis 1997: 10-17), sind bei beiden Interaktionsmodi anzutreffen.

Beispielsweise treten nicht-intendierte Nebeneffekte beim Verhandeln dahingehend auf, dass das Verhalten in t_1 die Glaubwürdigkeit des Sprechers in t_2 beeinflussen kann. Ein nicht-intendierter Nebeneffekt beim Argumentieren wäre beispielsweise die Annahme eines Argumentes als wahr, richtig oder angemessen auf Basis subjektiver Faktoren. Auch kann das Interaktionssystem die Charakteristika der Akteure beeinflussen. Während das beim Argumentieren über die Möglichkeit der Identitätsänderung bei der Bildung und Internalisierung neuer, gemeinsamer Deutungs- und Sinnzusammenhänge offensichtlich ist, kann auch beim Verhandeln eine Identitätsfestigung erfolgen, etwa wenn der Akteur sich im Laufe der Interaktion in stärkerem Maße mit der Rolle des Vertreters national-staatlicher Interessen identifiziert. Auch lassen sich inhaltlich sowohl beim Verhandeln als auch beim Argumentieren die Ergebnisse von Interaktionen aufgrund der Bedeutung subjektiver Einordnungsfaktoren (Glaubwürdigkeit bzw. Intuition und Reputation) nicht vorhersagen. Darüber hinaus kann eine, zwischen zwei Akteuren stattfindende, Interaktion auf die Interaktion der anderen Akteure Auswirkungen haben. Beim Verhandeln wäre die Koalitionsbildung, beim Argumentieren die Möglichkeit reflexiv aus dem Gehörten zu lernen ein Beispiel. Schließlich sind Interaktionen nicht ahistorisch. Die Akteure und das Akteursverhalten sind von früheren Interaktionen beeinflusst, etwa im Hinblick auf die Glaubwürdigkeit und die Reputation der Sprecher oder hinsichtlich der formalen Einigung auf die zugrunde gelegte Definition von Verhandlungsmacht beim Verhandeln und der Übernahme von kontextgebundenen Bewertungskriterien für Wahrheit, Richtigkeit und Angemessenheit aus früheren Interaktionen beim Argumentieren.

Die beiden Interaktionsmodi ‚Argumentieren‘ und ‚Verhandeln‘ sind als Interaktionsstrukturen definiert. Damit stellt sich zum einen die Frage nach den Bedingungen strukturellen Wandels, die im nächsten Kapitel erörtert werden wird. Zum anderen gilt es zu klären, wieviele Akteure eine Interaktionsstruktur reproduzieren müssen, um sie zu erhalten.

Für die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ ist es zentral, dass die reproduzierenden Sprechakte inhaltlich geeignet sind, einen Beitrag zu einem Konsens unter den argumentierenden Akteuren zu leisten. Um die Interaktionsstruktur zu erhalten müssen nicht alle Akteure den Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ wählen. Sobald mindestens ein Akteur im Interaktionssystem den Kommunikationsmodus ‚Verhandeln‘ wählt und im Verlauf der weiteren Interaktion nicht überzeugt wird, ist ein Konsens unter allen Akteuren als Interaktionsergebnis nicht mehr möglich. Dennoch bleibt die charakteristische Dynamik des Interaktionsmodus ‚Argumentieren‘ erhalten, solange die Mehrzahl der Akteure die Interaktionsstruktur reproduziert. Ein struktureller Wandel zum ‚Verhandeln‘ erfolgt erst dann im Verlauf der Interaktion, wenn unter den argumentierenden Akteuren ein Konsens erzielt wurde, der aber nicht von allen an der Interaktion beteiligten Akteuren getragen wird. Allerdings kann sich dieser strukturelle Wandel nicht vollziehen, wenn weiterhin ein Akteur argumentiert und des-

¹⁰² Ein System liegt dann vor, wenn “ (a) a set of units or elements is interconnected so that changes in some elements or their relations produce changes in other parts of the system, and (b) the entire system exhibits properties and behaviors that are different from those of the parts” (Jervis 1997: 6).

halb einen Kompromiss nicht mit trägt. Ein Scheitern der Interaktion und eventuell die Abstimmung nach formalen Regeln sind die Folge.

Die Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ ist dadurch gekennzeichnet, dass die Akteure mehrheitlich den Kommunikationsmodus ‚Verhandeln‘ nutzen und diese Sprechakte geeignet sind, einen Kompromiss zu erarbeiten. Wie bei der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ ist es unter der des ‚Verhandeln‘ nötig, dass am Ende der Interaktion alle Akteure das Interaktionsergebnis tragen. Deshalb ist ein Kompromiss nicht mehr möglich, wenn mindestens ein Akteur den Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ wählt. Die Folge davon ist, dass nach Erzielung eines Teilkompromisses wenn möglich entweder in den Interaktionsmodus ‚Argumentieren‘ gewechselt wird, oder die Interaktion scheitert, woran sich eine Abstimmung nach formellen Regeln schließt. Solange während der Interaktion die Mehrzahl der Akteure den Interaktionsmodus ‚Verhandeln‘ reproduziert, erfolgt kein struktureller Wandel, weil die charakteristische Dynamik des Verhandeln erhalten bleibt. Erst wenn mehr als die Hälfte aller Akteure den Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ wählt und ein gemeinsames Referenzsystem vorliegt, vollzieht sich struktureller Wandel zur Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ – auch dann, wenn einige Akteure weiterhin den Kommunikationsmodus ‚Verhandeln‘ wählen. Kann im Verlauf der Interaktion nur ein Teilkonsens erzielt werden, ist wiederum entweder ein Wechsel in den Interaktionsmodus ‚Verhandeln‘ oder ein Scheitern der Interaktion und die Abstimmung nach formalen Regeln möglich.

III.5 Fazit

In Abbildung III.5 sind noch einmal die relevanten Dimensionen der Abgrenzung der Interaktionsstrukturen zusammengefasst. Wesentlich ist hierbei vor allem, dass die Interaktionsstrukturen sich aus dem Muster sinnvoller Sprechakte ergeben, die sich dadurch auszeichnen, dass sie aufeinander Bezug nehmen und dazu geeignet sind, einen Beitrag zum Erzielen eines Interaktionsergebnisses zu leisten. Sowohl die Bildung der Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ als auch die des ‚Argumentierens‘ ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Während beim Verhandeln wesentlich ist, dass die Akteure eine gemeinsame Vorstellung davon haben, was die Verhandlungsmacht in einem Kontext ausmacht, und die Glaubwürdigkeit der Sprecher gegeben sein muss, ist für die Bildung und auch die Erhaltung der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ ein von allen Akteuren gleichermaßen geteiltes Referenzsystem notwendig, das erlaubt geäußerte Gründe gleichermaßen zu evaluieren. Subjektive Faktoren, wie die Intuition oder die Reputation von Sprechern, können dabei in der Bewertung von Argumenten einfließen. Allerdings können Akteure, die allein auf Basis dieser Faktoren ein Argument als gültig betrachten, keinen aktiven Beitrag zur Erhaltung der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ leisten, tragen aber auch nicht zu einem Wechsel in den Interaktionsmodus des ‚Verhandeln‘ bei. Damit ist bereits angedeutet, dass sich die Struktur einer laufenden Interaktion wandeln kann. Das Phänomen des Wandels wird im nächsten Kapitel behandelt, vorerst gilt es die Frage nach der Gleichrangigkeit beider Interaktionsmodi zu klären.

Abbildung III.5: Die Interaktionsstrukturen Argumentieren und Verhandeln

	Argumentieren	Verhandeln
Charakteristische Wirkungsweise der die Struktur produzierenden und reproduzierenden Sprechakte	Gegenseitiges Überzeugen, wobei Haltungsänderung durch reflexives Lernen ausgelöst werden	Drohen und Anbieten; Konzessionen und Gegenforderungen
Standard	objektiv	kontextgebundene Verhandlungsmacht
Voraussetzungen	subjektiv	Glaubwürdigkeit gemeinsame Definition von Verhandlungsmacht
Mit den Interaktionsmodi <i>explizit</i> zu erbringende Leistungen	Situationskonstruktion bei kleineren Divergenzen Handlungskoordination	Handlungskoordination
Interaktionsergebnis	Konsens	Kompromiss

Bereits zu Ende des vorigen Kapitels und in der Einleitung dieses Kapitels wurde darauf verwiesen, dass der reflexiv-institutionalistische Ansatz zum supranationalen Unternehmertum aufgrund der Prämissen alleine auf den Interaktionsmodus des Argumentierens abstellt. Entgegengesetzt verhält es sich mit den rationalistischen Ansätzen, basieren diese doch auf der Konzeption des Verhandeln. Bei der Schaffung eines übergreifenden Rahmens im folgenden Kapitel stellt sich zum einen die Frage, welche Kontextfaktoren die Bildung der einen oder der anderen Interaktionsstruktur in der Tendenz begünstigen. Zum anderen ist der Wechsel von einem zum anderen Interaktionsmodus im Verlauf einer Interaktion erklärungsbedürftig. Vor allem für die Spezifizierung der ersten Fragestellung ist es von Bedeutung, ob es eine Primärstruktur von Interaktionen gibt, oder ob beide gleichberechtigt nebeneinander stehen. Wird zugrunde gelegt, es gäbe einen Primärtypus von Interaktionen, wäre die zu verfolgende Fragestellung entweder die, nach Faktoren zu suchen die Argumentieren begünstigen, wenn der Primärtypus das Verhandeln ist, oder im umgekehrten Fall, nach Faktoren zu suchen, die das Verhandeln begünstigen. Gibt es hingegen keinen Primärtypus, muss der Interaktionskontext sowohl im Hinblick auf Faktoren, die die Bildung der Struktur des ‚Verhandeln‘ begünstigen betrachtet werden als auch im Hinblick auf Kontextfaktoren, die auf die Bildung der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ hindeuten.

Während, wie Saretzki treffend feststellt, John Elster implizit davon ausgeht (Saretzki 1996: 24-25), dass Verhandeln der Grundmodus jeder Interaktion ist und Argumentieren nur dann stattfindet, wenn die Akteure sich beispielsweise durch Transparenz dem Begründungsdruck einer Öffentlichkeit ausgesetzt sehen (Elster 1989: 50), hält Jürgen Habermas den verständigungsorientierten Sprachgebrauch als konstitutiv für zweckrationales Handeln und damit für vordergründig (Habermas 1995, Bd.1: 388, 397-398).

Habermas trifft keine Unterscheidung zwischen Kommunikationsmodi und Handlungsrationalitäten, sondern ordnet den Handlungsrationalitäten jeweils eine Art der Kommunikation als definitorischer Bestandteil zu. In Verbindung mit der These, das kontextuelle Objektivierungsproblem, das aus der Notwendigkeit einer Situationsdefinition für Handlungskoordinationen resultiert, ließe sich über verständigungsorientiertes, nicht aber über zweckrationales Handeln lösen, kommt Habermas zur Konklusion das verständigungsorientierte Handeln müsse der Primärtypus jeder Interaktion sein (Habermas 1995, Bd.1: 388; 397-398). Bei dieser Ableitung handelt es sich aus zwei Gründen um einen Fehlschluss, nämlich (1) die Sprechakte des verständigungsorientierten Handelns können nur bei einheitlichen Einordnungsstandards sinnstiftend sein, aber die Standards selbst können nicht durch verständigungsorientierte Sprechakte hergestellt werden und (2) jede Kommunikation kann bei Dissens über Konstruktionen der Wirklichkeit scheitern, unabhängig vom gewählten Sprechaktaufbau.

Im Unterschied zu Habermas betrachtet Elster nur die strategische Handlungsrationali-tät, trifft aber in dem Sinn keine analytische Unterscheidung zwischen Handlungsrationali-tät und Kommunikationsmodus, als dass er dem strategischen Handeln das Verhandeln als quasi ‚natürliche‘ kommunikative Ausdrucksform zuschreibt. Die Betrachtung des Verhandeln als Primärtypus von Interaktionen ist bei Elster zwar insofern nicht überraschend, als dass seine vergangenen Arbeiten rationalistischen Charakters sind, doch entschuldigt dies die mangelnde Begründung für das Postulieren des Verhandeln als primär nicht. Die Kernthese, Akteure argumentieren nur unter Druck der Öffentlichkeit, verhandeln entsprechend in allen hinter verschlossenen Türen stattfindenden Interaktionen (Elster 1989: 50), wird nicht begründet.¹⁰³ Dass strategisch handelnde Akteure immer den Kommunikationsmodus des Verhandeln dem Argumentieren vorziehen, ist schlichtweg inkompatibel mit dem inhärenten Rationalitätskonzept, demzufolge die Akteure jeweils den Kommunikationsmodus wählen werden, der unter Berücksichtigung des Handelns anderer Akteure eine weitestgehende Präferenzverfolgung verspricht.¹⁰⁴ Zwar kann mit dem Interaktionsmodus keine explizite interaktive Situationskonstruktion erfolgen, doch dies gelingt auch mit dem Interaktionsmodus des Argumentierens nicht, wenn Akteure von großen unterschiedlichen Konstruktionen der Wirklichkeit ausgehen. Deshalb kann das Verhandeln nicht als zweitrangiger Modus der Interaktion eingeordnet werden. Zugleich kann unter der Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ nicht mehr geleistet werden als unter der des ‚Argumentierens‘, vorrangig kann diese Struktur deshalb nicht sein.

Festzuhalten bleibt, dass keine der Interaktionsstrukturen als primär zu betrachten ist. Dies hat zwei Gründe. Zum einen wird mit der Ablehnung einer methodologisch-individualistischen Fundierung die deduktive Kette zwischen Handlungsrationali-täten und Kommunikationsmodi abgelehnt. Damit wird keiner der Kommunikationsmodi als ‚natürliche‘ Ausdrucksform zugrunde gelegt und dementsprechend nicht die Folgerung gezogen, es könne sich immer entweder die Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ oder die des ‚Argumentierens‘ bilden, wenn die kontextuellen Voraussetzungen (beim Verhandeln wäre zusätzlich noch die subjektive notwendige Voraussetzung der Glaubwürdigkeit zu erfüllen) gegeben sind. Zum andern kann unter beiden Interaktionsstrukturen potenziell ein Interaktionsergebnis geschaffen werden, denn eine explizit in der Interaktion thematisierte Situationskonstruktion ist keine notwendige Voraussetzung für die Handlungskoordination.

Argumentieren und Verhandeln werden im Folgenden als analytisch gleichwertige Interakti-onsstrukturen betrachtet. Dem liegt zugrunde, dass Akteure gleichermaßen fähig sind zu ver-handeln wie zu argumentieren. Welche Interaktionsstruktur die Akteure in einer konkreten Situation erzeugen, kann und sollte nicht im Zuge der Grundprämissen einer Theorie festge-legt werden. Wie bei der Abgrenzung von Verhandeln und Argumentieren als zwei idealtypi-sche Interaktionsstrukturen deutlich werden sollte, kann der ontologische Dualismus zwischen rationalistischen und reflexiven Ansätzen überwunden werden, wenn mit der Betrachtung der Interaktion eine andere Analyseebene gewählt wird. Wichtigste Leistung die dabei erbracht wird, ist die Überwindung von auf methodologisch-individualistischen Konzepten beruhenden Deduktionen, die nicht nur Handlungsrationali-täten und Kommunikationsmodi umfassen, sondern auch die Betrachtung von Interessen als exogen bzw. endogen und die Möglichkeit instrumentelle bzw. reflexive Lernprozesse zu konzipieren.

¹⁰³ Der Faktor Öffentlichkeit wird ausführlich im Rahmen der in Teil IV erfolgenden Kontextualisierung betrach-tet.

¹⁰⁴ Beispielsweise ist es für einen strategisch handelnden Akteur nicht rational eine Interaktion mit dem Ver-handeln zu beginnen, wenn die Verhandlungsmacht im Vergleich mit der anderer Akteure gering ist und die Koppe-lung einer Präferenz an die eigene Verhandlungsmacht weniger Durchsetzungschancen verspricht, als die Durch-setzung über Argumente.

Welche Struktur bei welchen Interaktionen tendenziell anzutreffen ist und – damit verbunden – ob die Möglichkeit der Änderung von Anfangspräferenzen besteht, ist – so die im nächsten Abschnitt zu erörternde These – kontextabhängig.

Abschließend sollen die eingangs aufgestellten Thesen noch einmal aufgegriffen und gegebenenfalls konkretisiert werden. Die erste These war es, die Einflussreichweite supranationalen Unternehmertums in Abhängigkeit zum *Interaktionsmodus* zu setzen, mit der Begründung Verhandlungsmacht, an der es der Kommission in der ‚Entscheidungsfindungsphase‘ fehlt, spiele im Argumentieren keine Rolle. In diesem Zusammenhang könnte der Einwand erhoben werden, nicht der Interaktionsmodus bestimme die Einflussreichweite der Kommission, sondern allein der von ihr gewählte Kommunikationsmodus, denn immer wenn ein Akteur argumentiert besteht die Chance, damit bei anderen Akteuren einen reflexiven Lernprozess in Gang zu setzen. Wenngleich die Chance einzelne Akteure gewissermaßen ‚zufällig‘ zu überzeugen besteht, kann Überzeugen nur von breitem Erfolg gekrönt sein, wenn gemeinsame Beurteilungsstandards vorliegen, da nur dann die Möglichkeit bei allen Akteuren gegeben ist, einen geäußerten Grund als wahrer, richtiger oder angemessener anzuerkennen, als die der eigenen Präferenzbildung unterliegenden Gründe. Während bei Abstellen auf den Kommunikationsmodus das Kriterium des gemeinsamen Standards nicht erfasst werden kann, ist es im Interaktionsmodus enthalten, denn eine Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ kann sich nur bei gemeinsamen Standards ausbilden und auch nur dann eine gewisse Stabilität entfalten.

Schließlich stellt die zweite These darauf ab, dass der von einem Akteur gewählte Kommunikationsmodus zur *adäquaten* Erfassung der Einflussreichweite der Kommission nicht innerhalb ‚ontologischer‘ Annahmen festgelegt werden darf. Zwar sind die Deduktionen von anthropologischen Prämissen (homo oeconomicus vs. homo sociologicus) oder Handlungsrationaltäten (strategisches Handeln vs. verständigungsorientiertes Handeln/ ‚logic of arguing‘) zu Kommunikationsmodi (Verhandeln vs. Argumentieren) Abstraktionen, die Theorien mittlerer Reichweite, wie dem rationalistischen und reflexiv-institutionalistischen Ansätze zum supranationalen Unternehmertum, durchaus angemessen sind. Doch lässt sich auf Basis der methodologisch-individualistischen Fundierung weder ein übergreifender Rahmen bilden, noch eine umfassende theoretisch informierte Vorstellung über die Einflussreichweite der Kommission in der EU gewinnen: Obgleich die Ansätze unterschiedliche Ausschnitte der Wirklichkeit betrachten, können sie zunächst nicht als komplementär behandelt werden, weil (1) unterschiedliche Prämissen zugrunde liegen, die sich auf dem Abstraktionsniveau der Ansätze nicht in einen gemeinsamen Rahmen integrieren lassen und (2) die Geltungsreichweite rationalistischer und reflexiv-institutionalistischer Ansätze nicht durch Überlegungen abgrenzbar sind, die einem der individualistischen Handlungsmodelle den Vorzug geben. Mit der im nächsten Abschnitt folgenden Kontextualisierung wird der Versuch unternommen, auf der Analyseebene der Interaktion durch Betrachtung der *Interaktionsstrukturen* eine Abgrenzung der idealen Geltungsreichweite beider Ansätze vorzunehmen und die von ihnen betrachteten Ausschnitte der Realität in den Gesamtzusammenhang des europäischen Verhandlungssystems zu stellen.

IV. Kontextualisierung

Das mit diesem Abschnitt verbundene Ziel ist es, den rationalistischen und reflexiv-institutionalistischen Ansätzen Geltungsbereiche zuzuordnen. Dabei wird der Begriff ‚Geltungsbereich‘ nicht verstanden als die Reichweite der Ansätze gemäß ihrer Prämissen, sondern als Ausschnitte der Realität, welche *eher* über rationalistische bzw. *eher* über reflexiv-institutionalistische Ansätze erfasst werden können. Da auch bei der Kontextualisierung kein ‚Rückfall‘ in den methodologischen Individualismus erfolgen soll, wird nicht nach den Gründen und Motivationen einzelner Akteure gefragt, einen Geltungsanspruch zu begründen bzw. eine Position an die Verhandlungsmacht zu koppeln.¹⁰⁵ Anstelle dessen steht die Frage nach im Interaktionskontext anzusiedelnden Faktoren im Mittelpunkt, die der Ausbildung einer Interaktionsstruktur förderlich sind.

Die bei der Kontextualisierung zu ermittelnden Faktoren können den einen oder den anderen Interaktionsmodus nicht determinieren, sondern lediglich begünstigen. Dass die Geltungsreichweite rationalistischer und reflexiv-institutionalistischer Ansätze nicht kausal ermittelt werden kann, hat neben der Ablehnung einer deduktiven Kette von Handlungsrationaltäten hin zu Kommunikationsmodi zwei Gründe, die auf der individualistischen Ebene anzusiedeln sind. Zum einen lassen selbst Handlungsrationaltäten keine trennscharfe Abgrenzung zu, weil der Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ unter bestimmten Umständen auch im Einklang mit der strategischen Handlungsrationaltät stehen kann. Zum anderen sind subjektive Bewertungsfaktoren vor allem beim Verhandeln von Bedeutung. Wenn die Akteure sich gegenseitig bzw. die geäußerten Drohungen als nicht glaubwürdig wahrnehmen, kann sich trotz der im Kontext angelegten Verhandlungsmacht die Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ nicht bilden. Auch können die einem Sprecher zugeschriebene Reputation und die Intuition eines Akteurs in die Bewertung von Argumenten mit einfließen, womit zumindest kurzfristig die Möglichkeit besteht, dass Abweichungen hinsichtlich des Referenzsystems einiger Akteure durch ‚short-cuts‘ überbrückt werden können. Diese Akteure reproduzieren dann zwar nicht die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘, tragen aber auch nicht zu einem Wechsel in die des Verhandeln bei.

Kontextfaktoren determinieren die Interaktionsstruktur nicht, sondern wirken konstitutiv, indem sie die notwendigen, nicht aber die hinreichenden Bedingungen für die Bildung und den Erhalt einer Interaktionsstruktur darstellen. Dies hat wichtige Folgen für den Erkenntnisgehalt dieses Unterfangens. Während sich ein positivistisches Erklärungsmodell aus einer Ausgangsbedingung und einer Gesetzmäßigkeit zusammensetzt, auf deren Basis Hypothesen über zu erwartende Erscheinungen entwickelt werden können, die sich empirisch durch Falsifizierung testen lassen (Popper 1968: Kap. 3 und 4), können bei der Kontextualisierung keine falsifizierbaren Hypothesen im Hinblick auf die Kontextfaktoren entwickelt werden, da diese lediglich die Bedingung für Interaktionsstrukturen darstellen, diese aber nicht verursachen.¹⁰⁶ Der in dieser Arbeit erhobene Anspruch bleibt somit hinter dem der eindeutigen und trennscharfen Abgrenzung beider Interaktionsmodi, wie er etwa von Müller und Risse (2001) und Deitelhoff (2000), aber auch von Conzelmann (2001), Elgström und Jönsson (2000) sowie Zangl und Zürn (1996) erhoben wird, zurück.

Der Vorteil, den interaktionistische Betrachtungsweise mit sich bringt, ist, dass verhindert wird, einen Interaktionsmodus faktisch als residual zu betrachten, während der andere als primär postuliert wird. Die von Deitelhoff (2000) betriebene Abgrenzung zugunsten des Ar-

¹⁰⁵ Davon abgesehen eignen sich – wie in Teil III erörtert wurde – die Handlungsrationaltäten nicht zur Abgrenzung der Kommunikations- und Interaktionsmodi.

¹⁰⁶ Gleichmaßen ist jedoch problematisch auf Basis eines empirischen Fundes die konstitutive Wirkung eines Kontextfaktors als verifiziert zu betrachten.

gumentierens und die Abgrenzung Elsters (1996) zugunsten des Verhandeln basieren auf Hypothesen, die jeweils auf einer methodologisch-individualistischen Annahme, nämlich einer als primär zugrunde gelegten Handlungsrationaltät, beruhen, von denen jeweils ein Kommunikationsmodus abgeleitet wird. Eine derartig reduktionistische Herangehensweise bringt nicht nur das Herunterbrechen von Interaktionen auf die Nutzenfunktionen der Akteure mit sich, wobei Präferenzänderungen in Interaktionen entweder nicht erfasst werden können (rationalistische Ansätze) oder wie beim verständigungsorientierten Handeln nur dann theoretisch konsistent zu modellieren sind, wenn entweder zugrunde gelegt wird, die Akteure hätten keine Nutzenfunktionen, Nutzenfunktionen seien bei dieser Handlungsorientierung irrelevant (Müller 1995) oder der Nutzen einer Interaktion sei die Verständigung (Müller und Risse 2001: 6). Zugleich ist ein solches Vorgehen problematisch, weil es zu Verzerrungen bei der Charakterisierung der Interaktionsarenen führt. Wird die verständigungsorientierte Handlungsrationaltät als primär zugrunde gelegt und zugleich an das Argumentieren gekoppelt, so folgt, dass nur in den Fällen verhandelt wird, in denen die Voraussetzung für das Argumentieren, nämlich ein gemeinsames Referenzsystem, nicht gegeben ist. Vor allem reflexiv-institutionalistische Ansätze marginalisieren das Verhandeln, weil sie von der Annahme ausgehen, die in einem institutionellen Kontext angelegten Ideen und Normen würden als Referenzsystem dienen (vgl. Teil II). Solche Ansätze können das Verhandeln nur für in geringem Maße institutionalisierte Interaktionsarenen theoretisch konsistent erfassen. Wird hingegen das Verhandeln als ‚natürlicher‘, dem strategischen Handeln zugehöriger Kommunikationsmodus betrachtet, argumentieren die Akteure alleine in Situationen, in denen sie dazu gezwungen sind, etwa unter dem Druck der Öffentlichkeit – so die noch zu diskutierende These Elsters (1989: 50).

Der Nachteil dieser Herangehensweise liegt auf der Hand. Die Einflussreichweite der Kommission sowohl in der alltäglichen Politik als auch bei den Regierungskonferenzen ist im Interaktionsmodus des Argumentierens substanzieller Art und damit größer, im Hinblick auf die Entscheidungsfindungsphase die Effizienz erhöhend und im Umkehrschluss kleiner, wenn die Interaktionsstruktur des Verhandeln vorliegt. Die wichtige Frage, wann welcher Interaktionsmodus tatsächlich anzutreffen ist, kann schlicht keiner eindeutigen Antwort zugeführt werden. Anstelle dessen wird auf Kontextfaktoren verwiesen, die lediglich bedingende Aussagen zulassen, wobei nicht auf Handlungsrationaltäten Rekurs genommen wird. Dass mit Hilfe der Kontextfaktoren Bezüge zu den Interaktionsmodi hergestellt werden, sie aber nicht kausal determinieren, ist wiederum zugleich ein Vorteil, wenn man der Frage nachgeht, inwiefern supranationale Unternehmer ein argumentatives Umfeld stabilisieren oder gar erzeugen können (IV.5).

IV.1 Die Europäische Union als Verhandlungssystem

Das Konzept des Verhandlungssystems beruht im Wesentlichen darauf, dass der Modus der Entscheidungsfindung in der EU nicht über hierarchische Steuerung erfolgt, sondern durch vielfältige Koordinationsprozesse gekennzeichnet ist. Mit dem Verhandeln und dem Argumentieren gibt es prinzipiell zwei unterschiedliche Modi der Interaktion, über die Koordination erfolgen kann. Deshalb ist es im Hinblick auf die Einflussmöglichkeiten der Kommission von besonderer Bedeutung, wann sich welche Interaktionsstruktur im Interaktionsprozess, der von der Konstruktion der Situation bis hin zur Entscheidung reicht und mehrere Interaktionsarenen anspricht, bilden kann. Da, wie im dritten Teil der Arbeit erörtert wurde, keine der Strukturen als primär zu betrachten ist, gilt es die kontextgebundenen Voraussetzungen für die Bildung der Interaktionsstrukturen ‚Argumentieren‘ und ‚Verhandeln‘ im institutionellen Kontext des europäischen Verhandlungssystems näher zu betrachten.

Für die Bildung der Interaktionsstruktur des Verhandeln ist eine geteilte Vorstellung der Akteure über die Verhandlungsmacht unerlässlich. Da Verhandlungsmacht einen latenten Cha-

rakter aufweist und kontextgebunden definiert ist, stellen die prozeduralen Regeln der EU, insbesondere die Abstimmungsregeln, die Basis für Verhandlungsmacht dar. In den Interaktionsarenen der Arbeitsgruppen, der COREPER, den Ministerräten sowie den Treffen der Beamten und der Minister bzw. den Staats- und Regierungschefs sind formale Regeln als Basis der Verhandlungsmacht festgelegt. Damit besteht prinzipiell immer die kontextuelle Möglichkeit, dass sich die Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ bilden kann.¹⁰⁷ Allerdings kann in diesen Arenen, wenn sich die Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ bereits zu Beginn der jeweiligen Interaktion bildet, keine explizit in der Interaktion thematisierte Situationskonstruktion vorgenommen werden. Daraus folgt nicht notwendigerweise, dass ein Wechsel in die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ nötig wird. Die Interaktionen in den genannten europäischen Interaktionsarenen können nicht nur aufgrund von Selbstfilterung und konvergierenden Situationskonstruktionen aufgrund ähnlicher Erfahrungshorizonte direkt mit der Entscheidungsfindung unter der Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ beginnen, sondern vor allem weil bei der alltäglichen Politik mit dem prozeduralen Einbringen einer Initiative durch die Kommission als Agenda-Setter bereits eine Situationskonstruktion unterbreitet wird, an deren Ausarbeitung auch Mitarbeiter der Arbeitsgruppen beteiligt waren. Ähnliches gilt für Regierungskonferenzen, für Treffen der Minister oder der Staats- und Regierungschefs, die durch Treffen auf Beamtenebene wie auch durch die Reflektionsgruppe maßgebend vorstrukturiert werden.

Ohne ein geteiltes Referenzsystem kann sich die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ nicht bilden. Zu erörtern ist deshalb, inwiefern das europäische Verhandlungssystem bzw. die verschiedenen Interaktionsarenen den Akteuren Referenzsysteme zur Verfügung stellen.

Die Einsicht, die sich mit steigender Popularität des neuen Institutionalismus durchgesetzt hat, ist: ‚institutions matter‘. Zwar gibt es nicht den einen Institutionenbegriff, der die Debatte dominiert (vgl. Peters 1999; Immergut 1998), doch haben Ansätze dieser Art eines gemeinsam: Sie nehmen eine mittlere Position auf dem Kontinuum zwischen methodologischem Individualismus und dem Strukturalismus ein. Akteure sind in Institutionen eingebunden und werden einerseits durch sie in ihrer Wahl der zu verfolgenden Präferenz geprägt. Andererseits sind Institutionen selbst Produkte menschlichen Handelns und können dementsprechend durch Akteure Wandel erfahren.

Insbesondere der dem neuen Institutionalismus zugehörige normative Institutionalismus¹⁰⁸ ist Ausgangspunkt für die häufig anzutreffende Hypothese, in Interaktionsarenen würde mit steigendem Institutionalisierungsgrad zunehmend argumentiert werden (Conzelmann 2001; Deitelhoff 2000; Müller und Risse 2001). Der für die Ausgestaltung von Interaktionsstrukturen interessante Aspekt ist hierbei die Verankerung von Beurteilungsstandards für Argumente in Institutionen.¹⁰⁹ Repräsentieren Institutionen Maßstäbe für Wahrheit, Richtigkeit

¹⁰⁷ Daraus folgt jedoch nicht, dass die Akteure immer den Interaktionsmodus Verhandeln hervorbringen werden. Zum einen ist mit der kontextuellen Betrachtung nicht gesagt, ob die Akteure sich prinzipiell immer als glaubwürdig einschätzen oder nicht. Zum anderen folgt aus dem Vorhandensein latenter Verhandlungsmacht nicht die tatsächliche Nutzung des Kommunikationsmodus des Verhandeln, denn Aussagen über die tatsächliche Nutzung der Kommunikationsmodi lassen sich generalisiert nicht treffen, sondern können allenfalls unter Rückgriff auf individualistische handlungstheoretische Modelle postuliert werden. Dass selbst derartige deduktive Ketten problematisch sind, wurde bereits im dritten Teil der Arbeit gezeigt.

¹⁰⁸ Der normative Institutionalismus wurde maßgebend von March und Olsen entwickelt (1984; 1989). Die strukturierende Wirkung, die von Institutionen auf das Handeln der Akteure ausgeht, wird dabei den institutionell verankerten Normen, Routinen, Prozeduren und Regeln zugeschrieben, die die sozial konstituierten Akteure bei der Präferenzverfolgung beachten, um ihre Handlungen in Einklang mit ihrer institutionellen Rolle zu bringen (March und Olsen 1989: 160-161).

¹⁰⁹ Wie bereits erörtert, können institutionell verankerte Deutungsmuster wichtige, strukturierende Wahrnehmungsfiler darstellen (Meyer, Boli und Thomas 1987: 13; Scott 1995: 40-45). Der Ausbildung der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ sind sie nur dann zuträglich, wenn sie (1) auf alle Akteure gleichermaßen wirken und zugleich (2) eine Situationszuordnung zu einem Teilbereich mit eindeutigen, geteilten Bewertungskriterien fördern.

und Angemessenheit in konkreter Form von geteiltem Wissen, Normen und Wertinterpretationen, ist – so scheint es zunächst – die Voraussetzung für die Ausbildung der Interaktionsstruktur des Argumentierens als gegeben zu betrachten (ähnlich siehe Conzelmann 2001; Risse 1999, 2000; Müller und Risse 2001: 19; Zangl und Zürn 1999: 943). Dabei steigt, dieser Hypothese entsprechend, die Wahrscheinlichkeit des Argumentierens mit zunehmendem Institutionalisierungsgrad, weil die Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren Bestandteil einer für das Argumentieren notwendigen gemeinsamen Lebenswelt sind (Müller und Risse 2001: 19; siehe auch Zangl und Zürn 1999: 943).

Diese Hypothese wird hier aus zwei Gründen nicht weiter verfolgt. Erstens lässt sich die mit dem neuen Institutionalismus erfassbare, strukturierende Wirkung von Institutionen auf die Akteurspräferenzen nicht ohne Rückgriff auf menschenbildliche Prämissen und individualistische Handlungsmodelle konzipieren. Mit der den Behavioralisten und den ‚alten‘ Institutionalisten gleichermaßen widersprechenden Konzeption des Verhältnisses von Akteur zu Institution, die weder am unteren noch am oberen Ende des Kontinuums von methodologischem Individualismus und Holismus angesiedelt ist, spricht der neue Institutionalismus eine ‚ontologische‘ Dimension an, die sowohl mit dem rationalistischen als auch dem konstruktivistischen Paradigma kompatibel ist. Dem Rational-Choice-Institutionalismus, der die Präferenzen beeinflussende Strukturierung von Institutionen beispielsweise auf die Anzahl und Ausgestaltung möglicher, zu verfolgender Präferenzen zurückführt (vgl. Immergut 1998: 13-14), liegt neben der impliziten Annahme, die Interessen seien exogen gegeben, aber aufgrund der institutionellen Strukturierung nicht mit den zu verfolgenden Präferenzen identisch, auch die anthropologische Denkfigur des homo oeconomicus zugrunde. Hingegen geht ein reflexiv-institutionalistischer Ansatz weder von exogen bestehenden Interessen aus noch von der Akteurskonzeption des homo oeconomicus. Beiden Zugängen gemeinsam ist, dass Institutionen prinzipiell über die Beeinflussung von Präferenzen nur Handeln stimulieren können, das in der zugrundeliegenden Akteurskonzeption bzw. der den Akteuren zugeschriebenen Handlungsrationaltät angelegt ist. Für die Kontextualisierung soll gerade nicht auf eine der Akteurskonzeptionen und Handlungsrationaltäten rekuriert werden. Deshalb können Einflüsse von Institutionen auf die Strukturbildung im Interaktionssystem nicht im Rahmen der Kontextualisierung erfasst werden, wenn hierfür ein individualistischer Rückgriff nötig ist.

Zum zweiten kann über den Faktor ‚Institutionalisierungsgrad‘ keine Tendenzaussage über das Argumentieren getroffen werden, weil nicht berücksichtigt wird, ob neue Normen sich als passfähig zum normativen Bestand erweisen oder nicht und, damit verbunden, ob sie an den institutionell etablierten Richtigkeitskriterien gemessen richtig sind oder nicht. Etwa nehmen Müller und Risse implizit an, dass mit steigender Quantität von Normen auch deren Internalisierung bei den Akteuren einher geht, denn nur auf dieser Basis kann von „collective understandings to which they can refer when making truth claims“ ausgegangen werden (Müller und Risse 2001: 19).¹¹⁰ Die Tatsache allein, dass Normen in einem institutionellen Kontext formellen Niederschlag finden, lässt keinen Schluss auf die Existenz eines gemeinsamen Referenzsystems über Vorstellungen von Richtigkeit zu. Normen können im Rahmen jeder Interaktion formell verankert werden, unabhängig von der Interaktionsstruktur. Nur wenn Normen vollständig über das Argumentieren etabliert werden, ist das Interaktionsergebnis ein Konsens, von dessen Richtigkeit die beteiligten Akteure überzeugt sind. Anders beim Verhandeln: Hier ist das Interaktionsergebnis ein Kompromiss, dem Akteure nicht aufgrund ihrer Überzeugung von der Richtigkeit bzw. der Wahrheit oder Angemessenheit zustimmen,

¹¹⁰ Auch Passfähigkeitsbezüge, die gegebenenfalls zwischen einer neuen Norm und dem institutionalisierten normativem Bestand hergestellt werden können, um die Akteure zu einer auf ‚short-cuts‘ beruhenden Annahme einer neuen Norm zu bewegen, sind bei mangelndem gemeinsamen Richtigkeitsstandard nur bedingt für die Ausbildung der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ förderlich. Mit Verweis auf die Passfähigkeit einer Norm, können theoretisch zwar unterschiedliche Standards überbrückt werden, dennoch wäre vonnöten, dass alle Akteure mit unterschiedlichen Richtigkeitskonzepten *zugleich* eine Norm aufgrund der Passfähigkeit annehmen.

sondern weil der Kompromiss ihre eigenen Präferenzen in unterschiedlichem Ausmaß widerspiegelt.

Somit kann aufgrund der Betrachtung des institutionellen Kontextes geschlossen werden, dass sich die Interaktionsstruktur 'Verhandeln' potenziell immer bilden kann.¹¹¹ Über die Möglichkeit der Bildung der Interaktionsstruktur 'Argumentieren' kann hingegen bei einer interaktionistischen Betrachtung des europäischen Verhandlungssystems keine Aussage getroffen werden. Damit kann das weitere Vorgehen dieses Kapitels in dem Sinne spezifiziert werden, als dass alleine nach im breiteren Interaktionskontext anzusetzenden Faktoren gesucht wird, die der Bildung der Interaktionsstruktur 'Argumentieren' förderlich sind, weil sie konstitutiv wirken und damit die notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für die Bildung der Interaktionsstruktur 'Argumentieren' darstellen. Dies sind insbesondere gegenstandsbezogene Faktoren wie die im nächsten Abschnitt zu betrachtenden Gegenstände der Interaktion selbst (IV.2.1) und das Umfeld, dem die Gegenstände 'entspringen' (IV.2.2). Daneben wird nach der Wirkung von Öffentlichkeit (IV.3) gefragt und eine Phasenbetrachtung unternommen (IV.4).

Wenn im Folgenden Anzeichen ausgemacht werden können, die darauf hinweisen, dass sich die Interaktionsstruktur 'Argumentieren' bilden kann, werden diese als Tendenz für die Ausbildung der Interaktionsstruktur 'Argumentieren' gewertet. Die Betrachtung der Interaktionsebene kann angesichts der kontextuellen Anlage, nach der sich die Interaktionsstruktur 'Verhandeln' im Verhandlungssystem der EU immer bilden kann, nur Tendenzaussagen ermöglichen. Mit der Verwendung des Begriffes der Tendenz, soll die Möglichkeit des Verhandeln nicht ausgeschlossen werden, wohl aber soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Kontextfaktoren der Bildung der Interaktionsstruktur 'Argumentieren' förderlich sind.

IV.2 Kontextfaktoren und ihr Einfluss auf die Struktur von Interaktionen

Zur Behandlung von Gegenständen und dem Umfeld der Gegenstände bedarf es einer Vorentscheidung darüber, wie Gegenstände und die Umwelt zu behandeln sind. Wie bei der Gegenüberstellung der Ontologie und Epistemologie von rationalistischen und reflexiven Ansätzen thematisiert wurde, gibt es zwei grundsätzlich verschiedene Auffassungen über die Wirklichkeit. So kann einerseits die rationalistische Position eingenommen werden, nach der Gegenstände und vor allem die Umwelt objektiv erfahrbare Faktoren darstellen, die nicht nur jedem gleichermaßen zugänglich sind, sondern aus sich selbst heraus Bedeutung entfalten. Die konstruktivistische Position hingegen, geht von der Konstruktion der Wirklichkeit aus, wobei Gegenstände und Umwelt gleichermaßen erst durch den Akt der Konstruktion Bedeutung erlangen.

Hier wird die konstruktivistische Variante gewählt, um im Anschluss an die Diskussion der Kontextfaktoren weitgehendere Tendenzaussagen über die Einflussreichweite der Kommission zu treffen, als es rationalistischen und reflexiv-institutionalistischen Ansätzen möglich ist. Die theoretische Vorentscheidung über die zu wählende Ontologie, hat nicht nur epistemologische Folgen,¹¹² sondern auch Implikationen im Hinblick auf den Gestaltungs-

¹¹¹ Nicht nur ist die Verhandlungsmacht durch Koppelung an regulative Entscheidungsregeln stabil, auch ist die Umsetzung erzielter Verhandlungskompromisse in der alltäglichen Politik der EU verbindlich und institutionalisiert (etwa im Hinblick die Kompetenzen der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs). Bei auf Regierungskonferenzen erzielten Vertragsrevisionen und -erweiterungen kann sich die Bindung jedoch erst entfalten, wenn die Ratifikation durch die staatlichen Legislativen (und gegebenenfalls durch Referenden) erfolgt ist.

¹¹² Wie im zweiten Teil dieser Arbeit ausgeführt wurde, ist ein auf einer konstruktivistischen Ontologie beruhender Ansatz, der Interaktionen zwischen den Akteuren betrachtet, nur dann wissenschaftstheoretisch konsistent, wenn zugleich eine interpretative Epistemologie gewählt wird (vgl. II.1).

spielraum, der der Kommission zur Beeinflussung von Bildung, Erhaltung und Wandel der Interaktionsstrukturen zugeschrieben werden kann (siehe IV. 6).¹¹³

Allerdings wird in diesem Abschnitt der Konstruktionspielraum, der in Bezug auf Gegenstände und die Umwelt besteht, noch nicht thematisiert. Vielmehr liegt die vereinfachende Annahme zugrunde, dass Konstruktionsunterschiede im Hinblick auf die Gegenstände und die Umwelt nicht bestehen. Die Wahl der konstruktivistischen Ontologie hat somit lediglich zur Folge, dass nicht nur aufgrund des Ablehnens eines methodologisch-individualistischen Rückgriffs, sondern auch aus den Konsequenzen die sich aus der gewählten Ontologie für die Epistemologie ergeben, keine kausalen Zusammenhänge zwischen Gegenstand bzw. Umwelt und der Bildung von Interaktionsstrukturen hergestellt werden.

IV.2.1 Gegenstände

Wie bereits im dritten Teil dieser Arbeit erörtert wurde, bedarf es an von den Akteuren geteilten Einordnungskriterien für die Beurteilung der Begründungen von Geltungsansprüchen, damit sich die Interaktionsstruktur des Argumentierens herausbilden kann. Allerdings stehen objektive, kontextgebundene Einordnungskriterien nur alleine, wenn subjektive Bewertungsfaktoren nicht mit einfließen. Die Habermas'sche ideale Diskurskonzeption wurde abgelehnt, da Akteuren eine begrenzte Aufnahme- und Verarbeitungskapazität zugeschrieben wurde, die wiederum zu ‚short-cuts‘ auf Basis der subjektiven Faktoren führen kann. Dennoch sind geteilte objektive und im Kontext verankerte Standards eine notwendige Bedingung für die Bildung der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘. Subjektive Faktoren alleine reichen nicht aus.

Hier wird nicht der empirischen Frage nachgegangen, ob bzw. inwieweit die Akteure in bestimmten Situationen die objektiven kontextuellen Bewertungsstandards, die für das Argumentieren konstitutiv sind, tatsächlich teilen. Anstelle dessen werden die drei Bewertungsstandards im Hinblick darauf betrachtet, inwieweit sie bei unterschiedlichen Konstruktionen von Gegenständen und Umfeldfaktoren sowie Interaktionsphasen als Maßstab für kontextuelle Objektivierungen dienen können. Die hier in Anlehnung an Habermas (1995; Bd. 1: 39-45) getroffene Differenzierung von Bewertungskriterien in die drei Standards Angemessenheit, Wahrheit und Richtigkeit hat dahingehend einen idealtypischen Charakter, als zugrunde gelegt wird, Geltungsansprüche könnten ausschließlich auf einen der drei Standards zurückgeführt werden.¹¹⁴ Der Einwand, dies sei eine Vereinfachung, die nicht immer der Realität entspricht, da Geltungsansprüche auch auf gemischten Gründen basieren können, ist durchaus berechtigt.¹¹⁵ Dennoch wird die Differenzierung in die drei Standards zu analytischen Zwecken aufrechterhalten, wobei die Prämisse zugrunde gelegt wird, die Begründung jedes Geltungsanspruchs könne auf einen primären Standard zurückgeführt werden.

Mit Wertinterpretationen behaftete Angelegenheiten fallen unter den Standard der Angemessenheit, wobei die Angemessenheit von Interpretationen in starkem Maße von ideologischen Faktoren beeinflusst wird und keinem universalistischen Anspruch gerecht werden kann. Es kann keine Interpretation geben, die für alle Betroffenen und potenziell Betroffenen unabhän-

¹¹³ Wird zugrunde gelegt, dass Gegenstände und Umwelt objektive Faktoren sind, können Konstruktionspielräume nicht konzeptuell erfasst werden.

¹¹⁴ Anzumerken ist hier, dass Habermas explizit eine Trennbarkeit der objektiven (Wahrheit) und sozialen (Richtigkeit) Welt – wie auch der subjektiven Welt (Wahrhaftigkeit) – im Diskurs ablehnt (Habermas 1995; Bd. 2: 184; vgl. Bd.1: 149).

¹¹⁵ Beispielsweise ist der im Zusammenhang mit der Einheitlichen Europäischen Akte geäußerte Geltungsanspruch, man benötige einen europäischen Binnenmarkt, um in Anbetracht der globalen wirtschaftlichen Entwicklung und im Besonderen der Rolle der USA und von Japan wettbewerbsfähig zu bleiben (vgl. Garrett 1992; Sandholtz und Zysman 1989), nicht ausschließlich auf Wahrheit bezogen. Dass der Wettbewerbsfähigkeit, die die Basis des kausalen Argumentes ist, Bedeutung zugeschrieben wird, ist – ähnlich wie bei der Bedeutungsgewinnung materieller Faktoren – auf Ideen über Richtiges bzw. Angemessenes zurückzuführen.

gig von Raum und Zeit als angemessen gelten kann, da sich die Angemessenheit von Wertinterpretationen immer an Reproduktionen von Interpretationen oder Bestandteilen von Interpretationen orientiert, denen ursprünglich auf willkürliche Weise Authentizität zugeschrieben wurde. Eine *rationale, universale* Begründung von Wertinterpretationen ist nicht möglich, da der Bezugspunkt des Angemessenen, das Authentische, zwar über Sozialisation vermittelt werden kann, aber selbst nicht rational begründbar ist.¹¹⁶ Die Angemessenheit kann kein abstraktes Kriterium darstellen, sondern bezieht sich auf bereits getroffene Interpretationen, denen Authentizität zugeschrieben wird. Bei Wertinterpretationen ist die Bildung und vor allem die Erhaltung einer argumentativen Interaktionsstruktur nur dann zu erwarten, wenn alle Akteure die gleichen Authentizitätsvorstellungen haben. Da diese aber über kulturelle Makro- (Lebenswelt), Meso- (Institution bzw. institutioneller Teilbereich) und Mikro-Kontexte (etwa Parteibindung oder Religion) hinweg divergieren, müssen die Akteure gegebenenfalls bis in den Mikro-Kontext hinein gleichermaßen sozialisiert worden sein, um einen Standard für die Angemessenheit von Interpretationen zu teilen. Im Kontext der Europäischen Union sind die meisten Akteure neben dem europäischen institutionellen Kontext in einen staatlichen Kontext und in der Regel auch in einen parteipolitischen Kontext eingebunden, womit die Wahrscheinlichkeit eher gering ist, dass sie die selben Authentizitätsvorstellungen teilen. In Anbetracht der Heterogenität in der EU scheinen Angemessenheitsprobleme die Bildung der Interaktionsstruktur des Argumentierens im Allgemeinen nicht zu begünstigen.

Begründungen, die am Standard der Wahrheit gemessen werden, beziehen sich auf ein Kausalitätssystem. In diesem können bestimmte Verfahren zur Erkenntnisgewinnung manifestiert sein, aber auch die Existenz bestimmter Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge oder die Anforderung der empirischen Nachweisbarkeit von theoretisch-empirischen Argumenten.¹¹⁷ Der Standard der Wahrheit eignet sich aufgrund der Penetration durch das Rationalitätsprinzip am besten für kontextuelle Objektivierungen.¹¹⁸ Selbst wenn das Wissen eines Akteurs begrenzt ist, kann es bei Anerkennung der Verfahren zur Generierung von Wahrheit in Abhängigkeit vom individuellen intellektuellen Leistungsvermögens erweitert werden.

Geltungsansprüche, deren Begründungen auf den Standard der Wahrheit Rekurs nehmen, begünstigen die Bildung und vor allem die Beibehaltung der Interaktionsstruktur des Argumentierens stärker als Angemessenheitsangelegenheiten. Grund hierfür ist, dass ein kontextueller Konsens über das, was ‚Wissen‘ ausmacht, wahrscheinlicher ist, als ein kontextueller Konsens über das, was ‚Angemessenheit‘ ausmacht, weil letzterem kein rationales Begründungssystem zugrunde liegt, sondern jede axiomatische Wertinterpretation über Sozialisation vermittelt werden muss.

Der Richtigkeitsstandard ist auf Normen anzuwenden, wobei eine Norm dann als richtig zu bezeichnen ist, wenn der Nachweis erbracht wird, dass sie ein verallgemeinerbares Interesse zum Ausdruck bringt und deshalb Anerkennung verdient (Habermas 1995: 42). Der Standard für Richtiges ist somit das verallgemeinerbare Interesse selbst. Deshalb muss, wenn bei nor-

¹¹⁶ Beispielsweise muss auch Rawls bei dem Unterfangen auf Basis einer ‚initial situation‘ ein prozedurales Gerechtigkeitskonzept zu schaffen, letztendlich der Freiheit als gleichem Selbstbestimmungsrecht jedes Individuums, das nur durch das Selbstbestimmungsrecht anderer Individuen seine Grenzen findet, Authentizitätsstatus zuschreiben (Rawls 1971: 60).

¹¹⁷ Die philosophische Reaktion auf den Skeptizismus, der Kontextualismus, verweist auf unterschiedliche Standards für Wissen, die über Kontexte hinweg divergieren. Der skeptizistischen Perspektive, nach der Gründe, einer Präposition Glauben zu schenken, nicht als ausreichend qualifiziert eingeordnet werden, um tatsächlich als Wissen gelten zu können, begegnen Kontextualisten, indem sie auf unterschiedliche Maßstäbe für Wissen verweisen: ‚What it takes for a knowledge sentence to be true can vary from context to context‘ (Feldman 1999: 93).

¹¹⁸ Dies gilt allerdings nur unter der zusätzlichen Bedingung, dass keine konkurrierenden Paradigmen bestehen.

mativen Gegenständen argumentiert wird, notwendigerweise zuvor über das verallgemeinerbare Interesse Konsens herrschen. Nach einer weiten Definition besteht ein verallgemeinerbares Interesse bereits, wenn die Akteure ein gemeinsames Interesse daran haben, einen Gegenstand auf europäischer Ebene zu behandeln, bzw. wenn sie eine gemeinsame Problemlösung anstreben. Auf dieser Basis ist eine Norm dann richtig, wenn die von ihr erwarteten Konsequenzen als dem Gemeinwohl bzw. dem Gesamtwohl am zuträglichsten eingeordnet werden.

Hier ergeben sich zwei Probleme. Erstens bildet das verallgemeinerbare Interesse zwar den Bezugspunkt zur Beurteilung von Richtigem, um eine Norm als richtig argumentativ zu etablieren, müssen die Akteure jedoch argumentative Ketten bilden, um Funktionszusammenhänge aufzuzeigen. Die Argumente, mit denen Diskurse über Richtiges geführt werden, nehmen damit zugleich auf Wahrheitsaspekte Bezug. Jedoch stehen idealerweise die Wahrheitsaspekte selbst nicht mehr zur Disposition, weshalb die Richtigkeit in dieser Arbeit als analytisch zu trennender Evaluierungsstandard betrachtet wird.¹¹⁹

Problematisch ist zweitens, dass die Gemein- und die Gesamtwohlförderung vor dem Hintergrund mehrerer widerstreitender verallgemeinerbarer Interessen und Normen nur begrenzt objektivierend ist. Auch wenn prinzipiell über die Richtigkeit einer Norm Konsens besteht, was dann der Fall ist, wenn die Akteure darin übereinstimmen, dass die von einer Norm zu erwartenden Folgen der Verwirklichung des verallgemeinerbaren Interesses förderlich sind, kann die Existenz anderer Normen, die andere verallgemeinerbare Interessen zum Ausdruck bringen, zu überlappenden Geltungsbereichen und damit zur Notwendigkeit von Normhierarchien führen. Allerdings bietet der Richtigkeitsstandard selbst keinen Anhaltspunkt für die Rangfolge von Normen, wenn diese zwar auf unterschiedliche Aspekte des Gemein- oder Gesamtwohls abstellen, aber in ihren Geltungsbereichen konkurrierend sind.¹²⁰ Interaktionen, die Normen zum Gegenstand haben, können demzufolge bei der Handlungskoordination nicht vollständig im Interaktionsmodus des Argumentierens ablaufen, wenn Normhierarchien gebildet werden müssen.¹²¹ ‚Normverhandlungen‘ als unter der Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ ablaufende Interaktionen über die Reichweite, konkrete Formulierung und Umsetzungsmodalitäten von Normen (siehe hierzu Elgström 2000; 2001) sind die Folge.

Alle drei Einordnungsstandards lassen sich mit den von Theodore Lowi entwickelten Gegenstandsarten der regulativen, der redistributiven und der distributiven Politik (1964) in Zusammenhang bringen. Die viel zitierte Hauptleistung von Lowis Typologie liegt darin, einen Zusammenhang zwischen Art der Politik und der ihr unterliegenden typischen Konfliktstruk-

¹¹⁹ Dies gilt selbst dann, wenn der Standard ‚Richtigkeit‘ je nach Konstruktion der Materie nicht vom Standard ‚Angemessenheit‘ zu trennen zu sein scheint. In einem Diskurs muss auch dann auf den Standard der Angemessenheit Bezug genommen werden, wenn die Umsetzung eines verallgemeinerbaren Interesses, beispielsweise die Förderung wirtschaftlich schwacher Regionen, an Wertentscheidungen gebunden ist, etwa Freiheit und Gleichheit als Komponenten von Umverteilungsgerechtigkeit, und die Wertentscheidungen noch nicht getroffen sind und deshalb selbst problematisiert werden müssen. In diesem Beispiel zeichnet sich die Interaktion durch zwei sich wechselseitig beeinflussende Diskurse aus, wobei sich die Bezugsstandards durch den Inhalt der Argumente aufdecken lassen.

¹²⁰ Ein Beispiel hierfür wäre die Norm des ‚gender mainstreamings‘ in der Entwicklungshilfe der EG. Gleichwohl die Gleichstellung der Geschlechter in allen Bereichen der Politik (gender mainstreaming) als gemeinwohlförderliche Norm (Gemeinwohl: gleiche Chancen und Rechte für alle) prinzipiell anerkannt ist, hat sie sich in der Entwicklungshilfepolitik der EG kaum durchgesetzt und wurde auch nicht vollständig argumentativ etabliert, sondern es wurde – wie Elgström feststellt ohne es erklären zu können – gegen Ende der Interaktion verhandelt (Elgström 2000; 2001). Ein interaktionsitsiches Erklärungsangebot hierfür ist, dass die Norm des ‚gender main-streamings‘ mit anderen Normen in der Entwicklungshilfe in Konkurrenz stand und steht, wobei der Standard ‚Richtigkeit‘ keinen Anhaltspunkt für eine argumentative Etablierung einer Normhierarchie bietet, weil unterschiedliche Gemeinwohlkomponenten Bezugspunkte der Normen sind.

¹²¹ Daneben können Normen Nebeneffekte für andere Handlungskontexte mit sich bringen, die, wenn Akteure sie unterschiedlich in die Bewertung einbeziehen, dazu führen können, dass ein gemeinsamer Richtigkeitsstandard aufgeweicht wird, wobei als Folge davon die Bildung der Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ gefördert wird.

tur herzustellen (vgl. Lowi 1964: 689; 713).¹²² In spieltheoretischer Terminologie sind distributive Politiken als Positivsummenspiele (Pollack 1994: 112), redistributive Politiken als Nullsummenspiele (Wallace 1996: 445) und regulative Politiken als Spiele ohne Verteilungs- bzw. Umverteilungscharakter zu bezeichnen. Dementsprechend sind nach Lowi Interaktionen mit distributivem Gegenstand nicht-konfliktual, jeder Akteur kann aus der Kooperation Gewinne ziehen, ohne dass es absolut betrachtet ‚Verlierer‘ und ‚Gewinner‘ gibt (Lowi 1964: 692-695). Ebenfalls wenig konfliktrichtig sind regulative Politiken, denn sie bezeichnen Gegenstände, die sich mit der Regelung von Verhalten bzw. Normen beschäftigen, die keinen distributiven oder redistributiven Bezug haben (Lowi 1964: 690-691). Hingegen sind redistributive Politiken in hohem Maße konfliktgeladen, denn des Einen Zugewinn ist des Anderen Verlust (Lowi 1964: 703-709).

Für die Kontextualisierung kann zwar die analytische Trennung in drei unterschiedliche Politiktypen übernommen werden, nicht jedoch die rationalistische Verknüpfung zu verschiedenen Spielsituationen, die zur Ableitung unterschiedlicher Verhandlungsstrategien führt.¹²³ In Bezug auf Interaktionsstrukturen sind die drei Typen politischer Gegenstände dahingehend von Interesse, als zu fragen ist, ob die Gegenstände in unterschiedlicher Weise auf die Evaluierungsstandards rückbezogen werden können. Die These lautet diesbezüglich, dass regulative Politik stärker auf dem Standard der Wahrheit fußt als distributive und redistributive Politiken und dementsprechend eher die Ausbildung und Erhaltung einer argumentativen Interaktionsstruktur fördert. Bei der Verteilung und Umverteilung geht es hingegen in stärkerem Maße um Angemessenheit, denn Verteilungs- und Umverteilungsgerechtigkeit bzw. das Konzept der Gerechtigkeit im Allgemeinen steht im Vordergrund der Interaktion.¹²⁴

Regulative Politik hat einen verhaltensnormierenden Charakter in dem Sinne, dass funktionale Aspekte im Vordergrund stehen. Verteilungs- und Umverteilungseffekte sind dabei von vernachlässigbarer Bedeutung. In Interaktionen mit regulativem Gegenstand gilt es, ein Problem durch funktionsorientierte Verregelung zu lösen, wobei die bei der Regelung einer Materie auftauchenden technischen Fragen unter Bezugnahme auf den Standard der Wahrheit bearbeitet werden können. Auch fällt die Einigung auf funktionale Regeln zur Umsetzung von verallgemeinerbaren Interessen in den Bereich regulativer Politik, wobei der Richtigkeitsstandard als Maßstab von Bedeutung ist. Hingegen sind Wertinterpretationen bei regulativen Politiken von vernachlässigbarem Gewicht, denn der funktionale Aspekt eines Regelungsinhaltes steht im Vordergrund. Ist Wahrheit der Standard, auf den in einer Interaktion rekurriert wird, ist in der Tendenz die Bildung der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ gefördert.¹²⁵ Interaktionen mit regulativem Gegenstand führen deshalb mit größerer Wahrscheinlichkeit zur Bildung und Erhaltung der Interaktionsstruktur des Argumentierens als

¹²² Allerdings muss zur Aufrechterhaltung der Differenzierung die Einschränkung einer Zeitpunkt Betrachtung getroffen werden, denn in langfristiger, dynamischer Perspektive können keine ‚Reintypen‘ von Politiken konzipiert werden, weil zumindest langfristig jeder politische Gegenstand verhaltensnormierende, verteilende bzw. umverteilende Aspekte mit sich bringt (Lowi 1964: 690).

¹²³ Auch Müller und Risse betrachten die Politiktypen regulative und distributive Politik als Kontextfaktoren, die auf die Interaktionsstrukturen in dem Sinne Einfluss ausüben können, als dass sie in unterschiedlichem Ausmaß das Argumentieren begünstigen bzw. erschweren (Müller und Risse 2001: 21). Allerdings verzichten sie auf jegliche Begründung ihrer Hypothese „arguing will be more successful in the case of regulatory instead of distributive problems“ (Müller und Risse 2001: 21).

¹²⁴ Die ursprüngliche Dreiteilung erweiterte Lowi mit seinem 1972 erschienen Artikel um einen vierten Typus, den der konstitutionellen Politik, die die Erschaffung, die Erweiterung oder die Revidierung der konstitutiven Regeln eines politischen Systems zum Gegenstand hat (Lowi 1972). Konstitutionelle Politiken, wie sie bei Vertragsverhandlungen etwa im Hinblick auf die Osterweiterung vorliegen, können mit der Wahrheit (Institutionelle Funktionszusammenhänge, Funktionsfähigkeit), der Richtigkeit (Normwandel im Hinblick auf Agrarpolitik; Regionalförderung) und der Angemessenheit (etwa eine gerechte Stimmverteilung im Ministerrat) alle drei Einordnungsstandards umfassen. Je stärker bei einem Gegenstand Wahrheitsaspekte betont werden, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich eine argumentative Interaktionsstruktur ausbilden und erhalten wird.

¹²⁵ Diese Hypothese findet in Arbeiten der die regulative Politik betrachtenden Vertreter des deliberativen Supranationalismus empirische Bestätigung (siehe Joerges 1997; Joerges und Neyer 1997; 1998).

Interaktionen, in denen die Akteure auf den Standard der Angemessenheit Rekurs nehmen müssen, sollte die Interaktionsstruktur des Argumentierens vorliegen.¹²⁶

Nach Conzelmann können distributive Politiken nicht argumentativ behandelt werden, weil die Akteure die Verteilungswirkung eindeutig absehen können (2001: 18-20). Diese Begründung basiert allerdings auf einer individualistischen handlungstheoretischen Prämisse, denn es muss zugrunde gelegt werden, die Akteure würden strategisch handeln und der einzige zur Verfügung stehende Kommunikationsmodus wäre das Verhandeln. Auch wenn diese Begründung abzulehnen ist, kann bei interaktionistischer Betrachtung eine Tendenzaussage über die Bildung der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ getroffen werden, die einen ähnlichen, wenn auch nicht deterministischen Schluss nahe legt.

Distributive und redistributive Politiken können erst dann in einem Diskurs über Richtiges behandelt werden, wenn die notwendigerweise erforderlichen Wertinterpretationen getroffen sind, denn beide Typen sind ohne Vorstellungen von Gerechtigkeit und damit von Wertinterpretationen undenkbar (Saretzki 1996: 35-36). Dass Akteure Authentizitätsvorstellungen teilen – wie es für die Bildung und Beibehaltung der Interaktionsstruktur des Argumentierens erforderlich ist – ist jedoch insofern unwahrscheinlich, als dass hierfür eine einheitliche Vermittlung des Authentischen gegebenenfalls bis in den Mikro-Kontext hinein vonnöten ist. Angesichts der Heterogenität in der EU begünstigen distributive und redistributive Politiken die Bildung der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ nicht.

Eine weitere Unterscheidung, die sich aus den Problemen entwickelte, die Realisten und Neorealisten mit dem Umgang wirtschaftlicher Gegenstände und der Erklärung von Kooperationen im wirtschaftlichen Bereich hatten, ist die Differenzierung zwischen 'high' und 'low politics'. Unter sogenannte hohe Politiken fielen dabei ursprünglich alle Gegenstände mit Bezug zur staatlichen Sicherheit, während die niedrige Politik als Residualkategorie verstanden wurde und dementsprechend alles andere umfasste. Dieser Unterscheidung entsprechend galten bzw. gelten die 'high politics' als Gegenstand der realistischen Schule, 'low politics' bleiben außen vor (Keohane und Nye 1989: 24). Mit dem Aufkommen des liberalen Institutionalismus, der eine absolute Zielorientierung zugrunde legt, wurde die wirtschaftliche Domäne für Theorien großer Reichweite entdeckt (bzw. wiederentdeckt, zieht man auf wirtschaftliche Kooperation abzielende idealistische Stränge in Betracht). Hierbei wurde die Dichotomie aufgebrochen, wirtschaftlichen Gegenständen eine mittlere Position auf der staatlichen Relevanzskala eingeräumt und im Ergebnis wirtschaftliche Angelegenheiten als 'middle politics' etabliert.

In Bezug auf Tendenzaussagen über die Ausbildung von Interaktionsstrukturen stellt sich nun die Frage, ob 'high', 'middle' und 'low politics' als kontextuelle Kategorien herangezogen werden können. Eine diesbezüglich mögliche Hypothese wäre: Je wichtiger ein Politikfeld für den staatlichen Fortbestand ist, desto eher wird sich die Interaktionsstruktur des Ver-

¹²⁶ Ein Beispiel regulativer Politik ist die inkrementelle Entwicklung des europäischen Telekommunikationssektors (vgl. Sandholtz 1993; Jönsson u.a. 1998: 339). Anzeichen für das zumindest teilweise Vorhandensein einer argumentativen Interaktionsstruktur ist beispielsweise, dass die 1984 auf einen Vorschlag der Kommission beim Gipfeltreffen 1983 in Stuttgart ins Leben gerufene SOGT (Senior Officials Group for Telecommunications) nach wenigen Treffen die von der Kommission vorgeschlagenen Handlungspläne zur europäischen Marktliberalisierung, gemeinsamer Standards und Kooperation in Forschung und Entwicklung konsensual annahm, woraufhin die nun von der SOGT vertretenen Handlungspläne im Dezember 1984 vom Rat angenommen wurden (Sandholtz 1993: 256-257). Die Annahme dieser Vorschläge ist vor allem vor dem Hintergrund bemerkenswert, dass der Telekommunikationssektor weitestgehend durch nationale Monopole gekennzeichnet war. In diesem Zusammenhang wäre es interessant zu untersuchen, inwieweit die Kommission bzw. die Informationstechnologie Task Force der Kommission mit Bezugnahme auf den Standard der Wahrheit argumentierte, etwa durch Verweise auf den Wandel des Marktes seit Mitte der 1970er Jahre (Marktliberalisierungen in den USA und Japan), technologische Fortschritte in der Informationstechnologie-Branche (IT) und, damit verbunden, die enorme Kapitalintensität im Sektor oder die Bedeutung der IT für die gesamte Infrastruktur und für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen im Allgemeinen.

handelns herausbilden, da Akteure in geringerem Maße bereit sein werden, ihre Präferenzen in der Interaktion zu ändern.¹²⁷ Diese Hypothese muss für die Kontextualisierung abgelehnt werden, weil sie auf den Akteur als Erklärungsmoment zurückgreift und dieser als homo oeconomicus konzeptionalisiert wird; Akteure werden ihre Nutzenfunktionen dann weitestgehend durchzusetzen suchen, wenn dem Gegenstand große und mittlere Relevanz zugeschrieben wird, wohingegen 'low politics' als kaum relevant erachtet werden und der Präferenzdurchsetzung bzw. -verfolgung ein geringer Wert beigemessen wird.

Die Differenzierung nach Sachbereichen kann nur dann im Rahmen der Kontextualisierung erfolgen, wenn ein Zusammenhang zwischen Bereich und Interaktionsstruktur ohne Bezugnahme zur Akteursdimension hergestellt werden kann. Deshalb gilt es der Frage nachzugehen, ob es wahrscheinlich ist, dass bei Sicherheitspolitik, Wirtschaftspolitik und 'low politics' wie Umwelt- oder Entwicklungspolitik je unterschiedliche Bewertungsstandards herangezogen werden, wobei Gegenstandsbereiche, in denen die Wahrheit dominiert, tendenziell stärker zur Herausbildung einer argumentativen Struktur beitragen als Angemessenheitsstandards.

Generell sind in allen Politikbereichen kausale Ideen wichtig, denn ohne Vorstellungen von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen ist zielgerichtetes Handeln nicht möglich: Der Handlung selbst und nur dem Handlungsakt alleine könnte Bedeutung zugeschrieben werden, nicht aber den Auswirkungen, wobei im Effekt eine Handlung so gut wie eine andere wäre. Wahrheitsaspekte sind in ‚high‘, ‚middle‘ und ‚low politics‘ enthalten. Gleiches gilt für Angemessenheitsbestandteile. Beispielsweise ist das Interesse der staatlichen Fortbestandssicherung nicht wertneutral, denn Sicherheit gewinnt erst durch Wertinterpretationen, etwa von Freiheit, an Bedeutung. Ebenso ist ein staatliches Interesse an wirtschaftlichen Angelegenheiten ohne einen wertbehafteten Antrieb nicht denkbar. Gleichfalls kann zum Beispiel Umweltpolitik auf inter-generationale Gerechtigkeitsvorstellungen bezogen werden. Die drei analytischen Kategorien 'high', 'middle' und 'low politics' weisen keine Charakteristika im Hinblick auf jeweils dominierende Standards zur Beurteilung von Argumenten auf. Deshalb können sie nicht für die Kontextualisierung, wie sie in dieser Arbeit betrieben wird, nutzbar gemacht werden.

Eine zunächst scheinbar mit der Unterscheidung zwischen alltäglicher Politik und Regierungskonferenzen in Verbindung stehende Differenzierung nach dem Grad der Politisierung trifft Peterson (1995: 70-74). Ihm zufolge sind geschichtsträchtige Entscheidungen stärker politisiert als die der alltäglichen Politik, wobei mit steigendem Ausmaß an politischer Aufladung nationale Interessen die Interaktion dominieren werden, weil sich die Akteure einer 'distinct political rationality' gemäß verhalten, während ihrem Verhalten bei alltäglicher Politik eine technokratische oder administrative Rationalität zugrunde liegt (Peterson 1995: 72-74).

Abgesehen davon, dass Peterson beiden Rationalitäten ein Verhandlungskalkül zuschreibt, das bei der politischen Rationalität auf konfrontatives, bei der administrativen oder technokratischen Rationalität auf kooperatives Verhandeln hinausläuft und dem Argumentieren keine Beachtung schenkt, muss die These Petersons abgelehnt werden, weil sie nicht ohne Rückgriff auf den methodologischen Individualismus auskommt.

Bei einer Neufassung der Politisierungsthese liegt es zunächst nahe, den Grad der Politisierung als einen Faktor zu betrachten, der wie folgt Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit der Bildung eines der beiden Interaktionsmodi hat: Je stärker ein Gegenstand politisiert ist, desto eher verliert der Standard der Wahrheit an Relevanz, während vor allem der Standard

¹²⁷ Rationalistische Ansätze zum Einfluss der Kommission im Bereich der GASP scheinen diese Hypothese zunächst zu bestätigen, denn dieser wird als gering eingeordnet. Allerdings kann die Kommission, wenn eine Interaktion im Argumentieren stattfindet und der Standard der Wahrheit herangezogen wird, nur dann substanziellen Einfluss ausüben, wenn sie in einem Bereich tatsächlich mehr Erfahrung hat oder auf ein Netzwerk von Experten zugreifen kann, was wiederum im Falle der GASP nicht gegeben ist (vgl. Christiansen 2002: 40).

Angemessenheit einen entsprechenden Bedeutungszuwachs erfährt, womit die Ausbildung der Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ begünstigt wird. Allerdings ist der Politisierungsgrad kein im Gegenstand angelegtes Charakteristikum, denn prinzipiell kann jeder Gegenstand durch entsprechende Konstruktion politisch brisant und damit normativ aufgeladen werden. Ein im Kontext angelegter Faktor, der gewissermaßen ‚aus sich selbst heraus‘ eher die eine oder andere Interaktionsstruktur begünstigt, ist die Politisierung deshalb nicht.¹²⁸

IV.2.2 Umfeld

In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, ob es in der Umwelt anzusiedelnde Kontextfaktoren gibt, die einen der beiden Interaktionsmodi begünstigen. Zwei vor allem in der rationalistischen Literatur häufig zu findende Variablen mit Umweltbezug sind die Stabilität bzw. rapider Wandel in der Umwelt (Moravcsik 1998; 1999; Sandholz und Zysman 1989) und die Effektivität althergebrachter Politik bzw. auf das Versagen von Instrumenten rückführbare Krisen¹²⁹. Trotz möglicher Zusammenhänge ist es sinnvoll von zwei Faktoren auszugehen. Denn Wandel in der Umwelt kann antizipativ Gegenstand von Interaktionen werden, wohingegen das Versagen etablierter politischer Instrumente reaktiv in Interaktionen verarbeitet wird.

Argumente sind eher wirksam, wenn das Umfeld unsicher ist und etablierte politische Reaktionen versagen, weil dann die Akteure in höherem Maße kognitiv motiviert sind, neue Informationen zu analysieren – so die Hypothese von Checkel (2001a: 562). Bei einer Krise in der Umwelt oder beim Versagen althergebrachter Politiken sind, dieser Argumentationslogik entsprechend, Akteure eher bereit, neue Informationen zu überdenken, die mit einem geäußerten Geltungsanspruch geliefert wurden. Damit sich die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ bilden kann, ist es zunächst nötig, dass die Akteure geäußerten Argumenten ihr Gehör schenken und gleichermaßen bereit wie in der Lage sind, über die für einen erhobenen Geltungsanspruch gelieferten Gründe nachzudenken. Ein Anspruch kann nicht als geltend eingestuft werden, wenn die im vorgelagerten Schritt geäußerten Gründe keine Beachtung finden. Zentral für das Argumentieren ist deshalb, dass die Akteure den kompletten Sprechakten Aufmerksamkeit entgegenbringen und nicht nur dem erhobenen Geltungsanspruch im Sinne einer geäußerten Präferenz. Je höher die Aufmerksamkeit der Akteure ist, desto eher lassen sie Argumente auf sich wirken (Checkel 2001a: 562). Problematisch ist hierbei, dass ‚kognitive Motivation‘ nicht nur reflexives, sondern ebenso instrumentelles Lernen begünstigt. Aufmerksames Zuhören an sich kann somit kein Faktor sein, der die Ausbildung der Interaktionsstruktur des Argumentierens fördert, nicht aber die des Verhandeln.

Die Faktoren Stabilität bzw. Wandel der Umwelt und die Wirksamkeit bzw. das Versagen etablierter Instrumente können trotz der Ablehnung des Checkel’schen Argumentationsgangs für die Kontextualisierung nutzbar gemacht werden. Sowohl rapider Wandel in der Umwelt als auch das als Krise wahrgenommene Versagen althergebrachter Politik sind für die Ausbildung der Interaktionsstruktur des Argumentierens förderlich, weil jeweils Wahrheitsstandards im Rahmen von Interaktionen gegenüber den Standards der Richtigkeit und der Angemessenheit einen Bedeutungszuwachs erfahren. Wissen über Zusammenhänge und kausale Ideen über zukünftige Entwicklungen sind im Kontext einer unsicheren Umwelt, die sich durch rapiden Wandel auszeichnet, ebenso unabdingbar wie bei verminderter Wirksamkeit etablierter Instrumente und Praktiken. In der Interaktion können Analysen sich als hilfreiche Basis für die Entwicklung neuerer, wirksamerer Instrumente bewähren, wenn Krisen zum

¹²⁸ Die Politisierung wird nochmals im Zusammenhang mit den Optionen der Kommission bestimmte Interaktionsstrukturen zu fördern und zu erhalten aufgegriffen (siehe IV.6).

¹²⁹ Zur Dysfunktionalität von Instrumenten im militärischen Bereich siehe Deudney (1995a, b), für Institutionen siehe Miller (2000).

Gegenstand werden.¹³⁰ In ähnlicher Weise kann argumentiert werden, dass der Standard der Wahrheit generell bei neuen Gegenständen an Bedeutung gewinnt, weil die Ansammlung von Wissen vor allem dann nahe liegt, wenn nicht auf bewährte Muster des Umgangs mit einem Gegenstand zurückgegriffen werden kann.¹³¹

IV.3 Die Bedeutung von Öffentlichkeit

Die These, der Faktor Öffentlichkeit habe Auswirkungen auf die Interaktionsstruktur, ist in der Literatur häufig anzutreffen, wenngleich mit unterschiedlichen Schlussfolgerungen. Etwa vertritt Elster die Auffassung, dass Interaktionen in der Öffentlichkeit eher argumentativ als über das Verhandeln erfolgen (Elster 1989: 50). Hingegen ist Checkels Hypothese, Argumentieren fände eher in isolierter und privater Atmosphäre statt (Checkel 2001a: 563).

Zunächst kann vermutet werden, dass der Grund für die unterschiedliche Einschätzung des Öffentlichkeitsfaktors darin zu finden ist, dass unterschiedliche Handlungsrationaltäten zugrunde liegen.

Elster legt rationalistische Prämissen zugrunde und geht davon aus, dass das Verhandeln der primäre Interaktionsmodus ist (Elster 1995). Argumentiert wird nur dann, wenn Akteure über den Druck der Öffentlichkeit, die ‚Drohungen‘ nicht als legitim ansieht, zu Begründungen ‚gezwungen‘ werden (Elster 1989: 50).¹³² Zum einen ist diese Hypothese zu pauschal, denn es ist durchaus plausibel, von Fällen auszugehen, bei denen die Öffentlichkeit die Akteure als Vertreter ihrer beispielsweise parteipolitischen Partikularinteressen betrachtet und den Interaktionsmodus des Verhandeln nicht nur als legitim, sondern auch als angebrachter als das Argumentieren einstuft. Zum anderen eignet sich Elsters Hypothese nicht für die in dieser Arbeit betriebene Kontextualisierung, da er mit dem strategischen Handeln – spiegelbildlich zu den reflexiven Vertretern der ZIB-Debatte (Müller 1994; 1995; Risse-Kappen 1995) – von einer primären Handlungsrationaltät ausgeht, aus der er das Verhandeln als Grundmodus der Interaktion ableitet, wobei das Verhandeln nur dann vom Argumentieren durchbrochen wird, wenn die – durchaus problematische – Bedingung, die Elster dem Verhandeln zurechnet, nämlich die Abwesenheit von Öffentlichkeit, nicht mehr gegeben ist.

Checkel vertritt die gegenteilige Hypothese, allerdings muss auch er auf das strategische individualistische Handlungsmodell zurückgreifen. Die implizite Logik ist die, dass Akteure hinter verschlossenen Türen keinem Profilierungsdruck ausgesetzt sind und nicht mehr

¹³⁰ Für ein illustratives Beispiel für das Versagen althergebrachter Instrumente (neo-liberaler Tradition) in der Entwicklungshilfe, die zur Etablierung der Leitidee der guten Regierungsführung (Neubewertung der Rolle des Staates, für den Erfolg von Entwicklungshilfe) genutzt wurden, siehe Conzelmann (2001).

¹³¹ Héritier stellt empirisch fest, dass neue Gegenstände, die in der EU behandelt werden, sich im Interaktionsergebnis nicht immer als der beim Verhandeln zu erwartende Kompromiss im Sinne des kleinsten gemeinsamen Nenners niederschlagen (Héritier 1996). Héritiers rationalistische Erklärung, dieses aus rationalistischer Perspektive zunächst als paradox einzuordnenden Fundes, stellt auf den Vorteil des ersten Zuges ab (‚first-mover advantage‘), nach dem die Interaktionsergebnisse, die über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinausgehen, dadurch erklärt werden können, dass die Staaten mit konkreten und anspruchsvollen Präferenzen bezüglich einer Innovation auf europäischer Ebene sehr früh an die Kommission herantreten und die Kommissionsinitiative dementsprechend anspruchsvoller ist als der kleinste gemeinsame Nenner. Die Kommissionsinitiative kann wiederum vom Ministerrat leichter angenommen als geändert werden. Die hier nahe liegende interaktionistische Erklärung ist, dass die Akteure aufgrund der Neuigkeit der Materie auf europäischer Ebene unter dem gemeinsamen Standard der Wahrheit argumentieren, wobei einige Akteure in Reaktion auf neue kausale Ideen, die sie als wahr einordnen, reflexiv lernen und ihre Präferenzen dementsprechend Wandel erfahren. Selbst wenn im Verlauf der Interaktion die Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ gebildet wird (etwa bei der Ausarbeitung von Normen) kann der zuvor vollzogene Präferenzwandel zu einem Kompromiss führen, der weitreichender ist, als vor der Interaktion zu vermuten gewesen wäre.

¹³² Durch den Begründungsdruck geraten die Akteure in eine ‚Falle‘, dergestalt, dass sie ihre eigenen Gründe in der Öffentlichkeit nicht mehr widerrufen können und sie sich somit im eigenen Begründungsnetz verstricken (Elster 1989: 50; Risse 1999; Müller und Risse 2001: 9). Logisch folgt daraus, dass Akteure ihre Präferenzen wandeln müssen, wenn die ihrer Anfangspräferenz zugrunde liegenden Gründe nach Ansicht der Öffentlichkeit als weniger wahr, richtig oder angemessen gelten, als Gründe anderer Akteure.

an ihren Anfangspräferenzen festhalten müssen, um vor dem Elektorat das Gesicht zu wahren. Präferenzwandel können zwar erfolgen, aber dass die Akteure ihre neuen Präferenzen auch in der Interaktion vertreten, ist nicht notgedrungen der Fall; vor allem dann nicht, wenn sie erwarten, dass die neuen Präferenzen keinen Anklang bei ihrer Wählerschaft finden. In solchen Fällen bildet sich wahrscheinlich eine Interaktionsstruktur des Verhandeln heraus.

Profilierungsdruck selbst ist ein Faktor, der zum einen kontextabhängig ist, zum anderen auf dem rationalistischen Handlungsmodell basiert.¹³³ Die Checkel'schen Akteure haben Nutzenfunktionen, die sie dann ohne Modifikationen umzusetzen suchen, wenn sie sich damit profilieren können. Die argumentative Stützung dieser Hypothese verlangt die Bezugnahme auf Akteursidentitäten, wobei angenommen wird, dass parteipolitisches bzw. staatliches Rollenverhalten die Struktur einer Interaktion bei Profilierungsmöglichkeiten beeinflusst. Allerdings fanden Identitäten im Rahmen der Kontextualisierung bewusst keine Beachtung.

Erstens besteht beim Umgang mit diesem Konstrukt die Gefahr, die Struktur einer Interaktion auf die identitäre Motivation von Akteuren zu reduzieren, etwa dergestalt, dass argumentiert wird, wenn sich die Akteure als Mitglieder einer Problemlösungsgemeinschaft begreifen (unter der Voraussetzung der Existenz gemeinsamer Beurteilungsstandards). Verhandelt wird dementsprechend dann, wenn die Rollenzuschreibung als Vertreter bestimmter Interessen zugrunde liegt (mit der zusätzlichen Bedingung, dass ein Akteur glaubt, seinen Präferenzen im Verhandeln besser Geltung verschaffen zu können als im Argumentieren). Die identitäre Motivation, mit der Akteure in eine Interaktion treten, bzw. die Entwicklung der Rollenwahrnehmung während einer Interaktion wird hier nicht zum ausschlaggebenden Faktor erhoben, der letztendlich die Wahl des Kommunikationsmodus bestimmt. Handlungsrationalitäten an Identitäten zu koppeln wird abgelehnt, denn eine Kontextualisierung zur Abgrenzung der Gültigkeitsreichweite rationalistischer und reflexiver Ansätze ist nur ohne Rückgriff auf den methodologischen Individualismus möglich.

Zweitens sind viele der auf europäischer Ebene agierende Akteure mit der EU und dem Staat in multiple institutionelle Kontexte eingebunden und können nicht nur jeweils zu unterschiedlichem Ausmaß in die verschiedenen Kontexte sozialisiert sein, sondern es wäre auch möglich, dass die Akteure überlappende bzw. multiple Identitäten entwickelt haben. Welche der möglicherweise parallel existierenden Rollen in einer bestimmten Situation stärker verhaltensstrukturierend ist oder – allgemeiner gefasst – wie die Wirkung mehrerer Rollen auf das Akteursverhalten und -handeln konzeptuell zu handhaben ist, sind Fragen die hier aufgrund des Verzichtes auf einen methodologisch-individualistischen Rückgriff nicht interessieren sollen.¹³⁴

¹³³ Selbst bei Akzeptanz des Rückgriffs auf den methodologischen Individualismus müssten die Bedingungen für die erwartete Geltung der Hypothese Checkels spezifiziert werden. So ist es erstens nötig, dass ein Akteur seine Rolle als die des Vertreters bestimmter Interessen begreift. Zweitens müssen diese Interessen bzw. die hinter ihnen stehenden kausalen und normativen Ideen und Wertinterpretationen in der Akteurswahrnehmung klar auf eine bestimmte Präferenz zulaufen. Drittens muss der Akteur im Glauben sein, der Interaktionsprozess würde die Aufmerksamkeit seines Klientels auf sich ziehen. Auch ist, viertens, notwendig, dass der Akteur glaubt die Präferenzen seines Klientels nicht mittels Überzeugung wandeln zu können, etwa weil ihm der Zugang zu ihnen fehlt, weil er glaubt sie wären weder willens noch in der Lage verschiedene Gründe, die unterschiedlichen Geltungsansprüchen unterliegen, anhand der objektiven Maßstäbe zu bewerten, oder weil er selbst von seiner neuen Präferenz aufgrund von ‚Short-cuts‘ überzeugt ist und er die Gründe nicht überzeugend objektivieren kann. Schließlich ist vonnöten, dass das Klientel über Sanktionsmöglichkeiten verfügt und der Akteur im Glauben ist, sein Klientel würde von ihnen Gebrauch machen, wenn er seine neue Präferenz vertritt.

¹³⁴ Der konzeptionelle Umgang mit multiplen und überlappenden Identitäten wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Auch in Bezug auf die EU bildete sich bisher kein Konsens heraus; beispielsweise vertreten Scheinman und Feld (1972) ebenso wie Wessels (1998) die Auffassung, dass der Einbezug von Akteuren in den europäischen Politikprozess zur Stärkung ihrer europäischen Identität beiträgt, während Beyers (1998) oder Laffan (1998) keinen Zusammenhang konstatieren.

IV.4 Wandel von Interaktionsstrukturen

Im Interaktionssystem kann während einer Interaktion struktureller Wandel im Sinne der Ausbildung unterschiedlicher Interaktionsstrukturen erfolgen. Argumentieren kann im Verlauf der Interaktion vom Verhandeln abgelöst werden, Verhandeln vom Argumentieren. Struktureller Wandel kann in konkreten Fallstudien immer durch Rückgriff auf die individualistische Handlungsebene ‚erklärt‘ werden. Bei alleiniger Betrachtung der Interaktionsebene bleibt allein die Möglichkeit strukturellem Wandel Rechnung zu tragen, wenn im Hinblick auf einen Interaktionsverlauf die Verschiebung der Akzentuierung von Wahrheits-, Angemessenheits- und Richtigkeitskomponenten in Betracht gezogen wird.

Weit verbreitet ist die These der sequentiellen Reihung von Verhandeln und Argumentieren, der zufolge die Wahrscheinlichkeit des Argumentierens zu Beginn von Interaktionen größer ist als gegen Ende (Christiansen 2002: 36; Conzelmann 2001: 16-18; Elgström 2000; 2001b; Elgström und Jönsson 2000: 692-693; Müller und Risse 2001: 13-15). Popularität erlangte diese These vor allem deshalb, weil alle von der ZIB-Debatte inspirierten Ansätze das verständigungsorientierte Handeln und mit ihm das Argumentieren als vorrangig zugrunde legen, wobei angenommen wird, allein über das Argumentieren könne eine konsensuale Situationskonstruktion geschaffen werden, die nicht nur konstitutiv für die Ausbildung von Präferenzen, sondern zugleich auch für das Verhandeln ist. Kritisiert und abgelehnt wurde diese deduktive Kette bereits im dritten Teil dieser Arbeit.

Gleichwohl kann auf Basis der Überlegungen zur Kontextualisierung auf eine Tendenz zur sequentiellen Reihung von Argumentieren und Verhandeln geschlossen werden – wenngleich mit abweichender Begründung. Vor allem zu Beginn von Interaktionen kommt dem Standard der Wahrheit, der der Ausbildung einer argumentativen Interaktionsstruktur förderlich ist, Bedeutung zu, wenn die Akteure Wandel in der Umwelt, das Versagen etablierter Instrumente oder Gegenstände als neu wahrnehmen. Sobald die Akteure allerdings kausale Ideen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge generiert haben und keine neuen kausalen Ideen mehr ins Feld geführt werden können, wechselt der Interaktionsbezug für die Problemlösung von der Wahrheit tendenziell auf entweder Richtigkeit oder Angemessenheit. Angemessenheitsbezüge sind in der EU nur schwer kontextuell objektivierbar, da die Wahrscheinlichkeit geteilter Authentizitätsvorstellungen gering ist, womit in der Tendenz ein struktureller Wechsel zum Verhandeln begünstigt wird. Bei der Richtigkeit geht es um die Suche nach Handlungsnormen, die das gemeinsame Interesse der beteiligten Akteure im Hinblick auf eine Problemlösung zum Ausdruck bringen sollen. Nur wenn ein gemeinsames Interesse besteht, das als Bezugspunkt für die Beurteilung der Normen dient, die das Interesse zum Ausdruck bringen sollen, kann argumentiert werden. Vor allem gegen Ende einer Interaktion gewinnt das Problem potenziell an Bedeutung, dass überlappende Geltungsbereiche von Normen auf europäischer Ebene oder von europäischen Normen mit Normen des staatlichen Kontexts zur Notwendigkeit führen, Normhierarchien zu schaffen. Treten derartige Probleme auf, können sie nicht mehr unter der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ bearbeitet werden, weil unterschiedliche Komponenten mit unterschiedlichen Standards angesprochen sind, die nicht gleichermaßen bewertet werden können, wenn kein übergreifender Standard bzw. eine Hierarchie der Standards vorhanden ist. In solchen Fällen folgt die Ausbildung der Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘.

IV.5 Geltungsbereiche rationalistischer und reflexiv-institutionalistischer Ansätze

Eine deterministische Abgrenzung der Interaktionsmodi ist auf Basis einer Kontextualisierung, die auf einen methodologisch-individualistischen Rückgriff verzichtet, nicht möglich. Mit den inhaltlichen und Umfeld-bezogenen Gegenstandskonstruktionen lassen sich jedoch Tendenzen ausmachen, die konstitutiv für eine der Interaktionsstrukturen sind (vgl. Abbildung IV.1). Entgegen der weitläufigen Auffassung sind weder die Frage, ob die Interaktion in der Öffentlichkeit oder intransparent abläuft, noch der die Interaktionsarenen kennzeichnende Institutionalierungsgrad als Kontextfaktoren, die die Ausbildung einer bestimmten Interaktionsstruktur begünstigen, im Rahmen der hier erfolgten Kontextualisierung zu identifizieren.

Abbildung IV.1: Interaktionsstrukturen bei Gegenständen und deren Umfeld

<i>Verhandeln</i>	<i>Argumentieren</i>
Angemessenheit Richtigkeit bei überlappenden Geltungsbereichen der Normen	Wahrheit Richtigkeit wenn keine Normhierarchie gebildet werden muss
distributive/ redistributive Politik Kontinuität in der Umwelt althergebrachte Politik	regulative Politik rapider Wandel der Umwelt Innovationen

Eine zusätzliche Phasenbetrachtung, bei der Frage im Mittelpunkt steht, welche Standards in den verschiedenen Phasen der Interaktion eine Aufwertung erfahren können, ergibt ein differenzierteres Bild der Geltungsbereiche rationalistischer und reflexiv-institutionalistischer Ansätze.

Zu Beginn der Interaktion kommt dem Standard der Wahrheit eine wichtige Rolle zu, die insbesondere bei Wandel in der Umwelt verstärkt wird, oder dadurch an Bedeutung gewinnt, dass der Gegenstand eine Innovation auf europäischer Ebene darstellt. Sobald die Akteure Ideen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge erlangt haben und keine neuen kausalen Ideen mehr geäußert werden, wird ein Wechsel zu entweder dem Standard der Richtigkeit oder dem der Angemessenheit für die Entscheidungsfindungsphase wahrscheinlich. Während Angemessenheitsfragen in der Tendenz die Bildung des Interaktionsmodus Verhandeln fördern, muss bei Richtigkeitsbelangen zwischen zwei Fällen unterschieden werden. Haben die Akteure ein gemeinsames Interesse, kann dieses zunächst als Standard für die Richtigkeit von Normen fungieren, die dem gemeinsamen Interesse Ausdruck verleihen sollen. Tendenziell bildet sich demnach die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘. Allerdings kann im Verlauf der weiteren Interaktion das Problem auftreten, dass der Richtigkeitsstandard diffus wird und schließlich keine Evaluationsbasis mehr darstellt. Dies ist dann der Fall, wenn Normhierarchien gebildet werden müssen, weil entweder überlappende Geltungsbereiche auf europäischer Ebene entstehen oder eine europäische Norm Überlappungen von Geltungsbereichen im staatlichen Kontext mit sich bringt. In solchen Fällen kann die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ nicht erhalten werden, womit ein struktureller Wandel hin zum ‚Verhandeln‘ unabdingbar wird.

Rationalistische Ansätze und dementsprechend jene Fallstudien, die einen rationalistischen Rahmen gewählt haben, sind in der Tendenz eher für späte Interaktionsphasen im Hinblick auf die Ausarbeitung von Normen und für distributive und redistributive Politiken, verglichen mit reflexiv-institutionalistischen Zugängen, geeigneter, um die Einflussreichweite der Kommission zu erfassen. Hingegen sind rationalistische Ansätze nicht geeignet, um die Einflussnahme der Kommission in frühen Phasen konzeptuell zu erfassen – wie auch die Betrachtung

jener rationalistischer Ansätze im ersten Teil dieser Arbeit gezeigt hat, die der Kommission bei der Initiierung substanzielle Einflussnahme zugeschrieben hatten. Als problematisch ist an diesen Ansätzen zu bezeichnen, dass empirische Befunde, die darauf hinweisen, dass die Kommission durch die von ihr gelieferten Ideen substanziell das Interaktionsergebnis beeinflussen konnte, nicht theoretisch konsistent erklärt werden können. Aufgrund des rationalistischen Zugangs verbleibt eine erhebliche Erklärungslücke zwischen den Ideen der Kommission, den staatlichen Präferenzen und dem Interaktionsergebnis (vgl. I. 5).

Ein reflexiv-institutionalistischer Ansatz ist hingegen tendenziell dann der geeignetere theoretische Rahmen, wenn die frühe Phase des Interaktionsprozesses im Allgemeinen betrachtet wird. Ebenso eignet sich dieser Zugang in der Tendenz besser für den gesamten Interaktionsprozess als rationalistische Ansätze, wenn es sich um regulative Politiken handelt. Gleichwohl sich theoretisch die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ während der gesamten Interaktion erhalten kann, wenn keine Normhierarchien gebildet werden müssen, ist ein solcher Fall in Bezug auf die EU eher hypothetischen Charakters. Aufgrund des hohen Institutionalisierungsgrads in der EU wie in den Staaten ist nämlich zu erwarten, dass es kaum Gegenstände geben wird, bei denen die Entwicklung einer Norm möglich ist, ohne dass überlappende Geltungsbereiche die Bildung von Normhierarchien verlangen. Deshalb ist zu erwarten, dass die argumentative Erarbeitung von Normen, wie sie im Rahmen des reflexiv-institutionalistischen Ansatzes angelegt ist, einer breiten empirischen Überprüfung nicht standhalten wird.¹³⁵

Diese Überlegungen bilden einen Rahmen, mit dem die Ergebnisse von Fallstudien, die direkt oder indirekt auf die Rolle der Kommission eingehen, in den Gesamtkontext des europäischen Verhandlungssystems eingeordnet werden können.¹³⁶ Werden bei der alltäglichen Politik wie bei Vertragsverhandlungen die Kommissionseinflüsse in jenen Interaktionsarenen untersucht, die am Anfang der Interaktionsprozesse stehen, wird in der Tendenz die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ vorliegen. Deshalb kann die Kommission in Abhängigkeit der Güte ihrer Gründe und gegebenenfalls auch der ihr zugeschriebenen Reputation substanziellen Einfluss ausüben. Gleiches Ergebnis ist für Fallstudien zu erwarten, die regulative Politiken zum Gegenstand haben. Allerdings kann auf Basis solcher Fallstudien nicht generalisiert der Schluss gezogen werden, die Kommission könne generell die europäischen Interaktionsergebnisse maßgebend substanziell beeinflussen. Denn im europäischen Verhandlungssystem wird auch verhandelt. Wenn Fallstudien sich mit distributiven oder redistributiven Politiken auseinandersetzen bzw. sich allgemein mit Gegenständen, die ohne eine Wertentscheidung nicht auskommen befassen, ist das zu erwartende Ergebnis bei Betrachtung der in späteren Interaktionsphasen involvierten Arenen im Hinblick auf die Einflussreichweite der Kommission, dass der Einfluss je nach Informationsgrad und -verteilung effizienzsteigernder Natur ist.

Je komplexer die in der Interaktion zu behandelnden Gegenstände sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass mit der zu behandelnden Materie alle drei Standards angesprochen werden. Vor allem bei konstitutionellen Politiken und damit bei Regierungskonferenzen variiert die Einflussart der Kommission mit der zu betrachtenden Interaktionsarena. In Arenen, wie der Reflektionsgruppe oder den Treffen der Beamten, wird sich mit größerer Wahrscheinlichkeit die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ bilden als in jenen Arenen, in denen sich die Minister treffen oder den Interaktionsarenen der Staats- und Regierungschefs. Zum einen geht es in den zeitlich vorgelagerten Arenen tendenziell eher um Wahrheitsaspekte, zum anderen

¹³⁵ Damit liefert das hier betriebene deduktive Vorgehen eine Begründung für die These Conzelmanns (2001: 16), der davon ausgeht, dass die Entscheidungsphase über das Verhandeln erfolgt, aber keine Begründungsversuche unternimmt.

¹³⁶ Allerdings wird in dieser Arbeit in Anbetracht des Umfangs und der noch geringen Anzahl konstruktivistischer Anwendungen darauf verzichtet, Fallstudien knapp darzustellen und in den Gesamtkontext des europäischen Verhandlungssystems (Gegenstände und phasenbezogene Interaktionsarenen) einzuordnen.

steigt die Wahrscheinlichkeit der Bildung der Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ gegen Ende der Interaktion, denn sie bildet sich, wenn die Akteure nicht umhin kommen, Normhierarchien zu schaffen.

Rationalistische wie auch reflexiv-institutionalistische Ansätze alleine greifen für die adäquate Konzeptualisierung der Einflussreichweite der Kommission zu kurz. Beide Zugänge gehen zwar mit dem Verhandeln und dem Argumentieren von unterschiedlichen Interaktionsstrukturen aus, legen aber aufgrund des Zuschnitts ihrer Prämissen in gleicher Weise zugrunde, dass die Interaktionsstruktur während der kompletten Interaktion erhalten bleibt. Selbst bei Gegenständen und Umweltbedingungen, die der Ausbildung der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ förderlich sind, kann jedoch nicht generell davon ausgegangen werden, eine einmal gebildete Struktur bliebe konstant.

Insbesondere gilt dies für die Erhaltung der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ im Hinblick auf Konstruktionen, die einen Gegenstand als Innovation darstellen bzw. den Wandel in der Umwelt betonen. Wie bereits ausgeführt, kann diesbezüglich von einer sequentielle Reihung der Interaktionsstrukturen ausgegangen werden, bei der in frühen Phasen der Interaktion (Situationskonstruktion und Problemdefinition) tendenziell argumentiert, in der späteren Phase (Problemlösung) verhandelt wird. Diese Phasenbetrachtung kann durch Bezugnahme auf die in der Problemlösungsphase thematisierten Standards konkretisiert werden. Zunächst ist es für die Erhaltung bzw. Ausbildung der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ bei der Problemlösung elementar, dass die in der Interaktion in verschiedenen Interaktionsarenen behandelten Problemdimensionen von den jeweiligen Akteuren gleichermaßen auf geteilte Standards von Wahrheit, Richtigkeit oder Angemessenheit bezogen werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass Akteure in den europäischen Interaktionsarenen Standards von Angemessenheit teilen, ist aufgrund des Sozialisationserfordernisses in Anbetracht der Einbindung der Akteure in unterschiedliche institutionelle Kontexte und gegebenenfalls Teilbereiche sowie ideologische, parteipolitische oder religiöse Zugehörigkeiten gering, wenn auch nicht generell auszuschließen. Ein gemeinsamer Richtigkeitsstandard liegt dann zugrunde, wenn die Akteure ein verallgemeinerbares Interesse teilen. Dabei wird die Richtigkeit einer Norm an der von ihr ausgehenden Wirkung auf die Reproduktion des verallgemeinerbaren Interesses gemessen. Hierbei ist zwischen Normen zu unterscheiden, die in ihrem Geltungsbereich nicht mit anderen Normen überlappen bzw. bei Überlappungen in komplementärem Verhältnis stehen und solchen Normen, die in den überlappenden Geltungsbereichen konkurrieren. Interaktionen, die Normen erster Kategorie zum Gegenstand haben, können im Interaktionsmodus des Argumentierens vollzogen werden, jene der zweiten Kategorie begünstigen hingegen einen Wechsel zu der Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘. Schließlich ist Wahrheit ein Standard, von dem anzunehmen ist, er würde weitestgehend von den Akteuren in den europäischen Interaktionsarenen geteilt. Allerdings lassen sich gegen Ende der Interaktion vor allem technische Detailfragen durch allein am Standard der Wahrheit evaluierte Argumente lösen, die Umwelt und der Gegenstand selbst werden hingegen tendenziell vor allem zu Beginn der Interaktion mit Bezugnahme auf den Standard der Wahrheit behandelt. Wahrheit ist dementsprechend ein Standard, der im Allgemeinen eher zu Beginn von Interaktionen als gegen Ende Bedeutung erlangt.

IV.6 Der Einfluss der Kommission auf die Interaktionsstrukturen

Dass die Realität kein selbstverständliches, objektives Faktum ist, sondern für den Menschen nur durch Konstruktionen handhabbar wird, die Situationen und Gegenständen erst ihre Bedeutung verleihen, ist der Kern des Konstruktivismus. Um handeln zu können, nehmen Akteure zwangsläufig Konstruktionen vor, wobei die Wahrnehmung dessen, was einen Gegenstand oder eine Situation ausmacht, nicht nur von Akteur zu Akteur variieren kann, sondern potenziell auch innerhalb einzelner Interaktionen Wandel unterliegt. Wahrnehmungs- und

damit auch Einordnungsspielräume stellen den Ansatzpunkt für die Einflussnahme der Kommission auf die Ausbildung, die Beibehaltung und den Wandel von Interaktionsstrukturen dar. Im Folgenden soll erörtert werden, welche Möglichkeiten für die Kommission bestehen, Einfluss auf die Bildung, die Erhaltung und den Wandel von Interaktionsstrukturen zu nehmen. Da die Einflussmöglichkeiten der Kommission auf die Interaktionsstrukturen thematisiert werden, geht dieser Ansatz über die mit rationalistischen und reflexiv-institutionalistischen Zugängen konzeptionell erfassbare Einflussreichweite hinaus und stellt in diesem Sinne ein Ansatz eigener Art dar.

Die Kommission kann versuchen, Situationen und Gegenstände so zu konstruieren, dass sie mit Standards in Verbindung gebracht werden, die von den Akteuren geteilt werden, womit wiederum die kontextuelle Voraussetzung für die Herausbildung der Struktur des Argumentierens geschaffen wird. Zunächst ist dabei an die Situationskonstruktion der Kommission die Anforderung gestellt, an kognitive Bestände der Akteure anzuknüpfen und diese durch bereits generierte Expertise um neues Wissen zu erweitern. Diesbezüglich ist die Einbindung von Expertennetzwerken nicht nur wegen der Generierung von Ideen über Zusammenhänge von Ursache und Wirkung von Vorteil für die Kommission, sondern auch, weil der Verweis auf Expertengemeinschaften die Reputation der Kommission und damit ihre Überzeugungskraft erhöhen kann. Die Erfolgchancen, eine Situationskonstruktion zu vermitteln, werden des weiteren erhöht, wenn die Kommission in einer möglichst frühen Phase der Interaktion auftritt und bei der Konstruktion gegebenenfalls einen Gegenstand als Innovation darstellt oder Wandel in der Umwelt betont.

Darüber hinaus besteht für die Kommission die Möglichkeit, über das Lancieren von Frames Gegenstände als unter einen institutionellen Teilbereich fallend zu konstruieren, bei dem die Existenz eines gemeinsamen Bewertungsmaßstabs als gegeben angenommen wird.

Bei der Problemdefinition geht es um die Auswahl und genauere Konstruktion der in der Interaktion zu behandelnden Gegenstandsdimensionen. Will die Kommission zur Ausbildung und Erhaltung einer argumentativen Interaktionsstruktur beitragen, kann sie beispielsweise jene Aspekte betonen, von denen sie glaubt, es bestünde Interessenkonvergenz an einer gemeinsamen Problemlösung. Neben dem ‚upgrading of common interests‘ (Haas 1963: 368), mit dem Haas das Hervorheben gemeinsamer Interessen und deren Aufwertung zum europäischen Interesse bezeichnet, kann die Kommission außerdem versuchen, divergierende Interessen abzuwerten, indem sie die betroffenen Gegenstandsaspekte aus der Interaktion auszuklammern sucht. Darüber hinaus kann sie jene Problemdimensionen hervorheben, die eine funktionalistische, (zumindest weitgehend) am Standard der Wahrheit orientierte Problemlösung ermöglichen wobei sich die Kommission ein ‚Gelegenheitsfenster‘ schafft, um im Verlauf der Interaktion eigene Ideen als sachgemäße Problemlösung präsentieren zu können.

In der späteren Phase der Interaktion, die die Problemlösung zum Gegenstand hat, kann die Kommission vor allem durch Verweise auf die Sachgerechtigkeit des Umgangs mit Gegenständen versuchen, den Standard der Wahrheit aufzuwerten und den Gegenstand damit zu ‚entpolitisieren‘. Eigene Problemlösungen können dabei durch Verweis auf Experten, gegebenenfalls auch auf Interessensverbände, aufgewertet werden. Grenzen sind dem Ansatz sachgerechter Problemlösung jedoch darin gesetzt, dass Gegenstände, denen beispielsweise aufgrund ihrer Konstruktion die Notwendigkeit von Wertentscheidungen anhaftet, in der Phase der Problemlösung kaum neu konstruiert werden können.

Auch in Fällen, in denen die Akteure selbst bei gemeinsamen Interessen die Bildung von Normhierarchien als notwendig erachten, sind die Erfolgchancen für einen Wechsel zum Standard der Wahrheit gering. Zwar kann die Kommission versuchen, einen Standard als wichtiger zu vermitteln und damit den Geltungsbereich einer Norm bestimmen. Allerdings

lässt sich eine Hierarchiebildung selbst nicht kontextuell objektivieren, womit die Chancen für das Überzeugen sinken, weil sich die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ nicht bilden kann. Damit kann die Kommission die Akteure, die nicht zufällig eine kommissionsgleiche Hierarchiebildung vornehmen würden, nur bei günstiger Ausrichtung der subjektiven Faktoren Reputation und Intuition beeinflussen.

Wertfreie funktionale Problemlösungen sind in der politischen Sphäre vor allem im Bereich der genaueren Ausarbeitung und Umsetzung regulativer Politik möglich, wie Vertreter des deliberativen Supranationalismus erkannt haben (Joerges 2001; Joerges und Neyer 1997, 1998). Hingegen sind das Gros konstitutiver Politiken wie auch distributive und redistributive Angelegenheiten wertbehaftet.

Einerseits kann die Kommission vor allem in frühen Phasen der Interaktion Gelegenheitsfenster konstruieren, die sie für Versuche, die Ausbildung einer argumentativen Interaktionsstruktur zu fördern, nutzen kann, in welcher sie selbst in Abhängigkeit von der Güte ihrer Gründe substanziellen Einfluss auszuüben in der Lage ist. Andererseits finden die Konstruktionspielräume der Kommission in späteren Phasen und auch an den wahrgenommenen Charakteristika von Gegenständen bzw. den ihnen zugeschriebenen Standards ihre Grenzen. Entpolitisierende Konstruktionen sind, wie auch Konstruktionen, die bestimmte als geteilt angenommene Standards zu vermitteln suchen, tendenziell weniger erfolgversprechend, wenn die Kommissionskonstruktion maßgebend von der überwiegenden Konstruktion des Gegenstands abweicht und keine weiteren kausalen Ideen für die Plausibilität der Konstruktion angeführt werden können. Mit Konstruktionen zu überzeugen, die in der Akteurswahrnehmung faktisch zu einer Umdefinition des Gegenstands führen, wird der Kommission selbst bei zugeschriebener Reputation kaum möglich sein.

Bildet sich zu einem Zeitpunkt der Interaktion die Struktur des Verhandeln aus, ist der Einfluss der Kommission begrenzt. Zwar kann die Kommission weiterhin argumentieren und damit versuchen, einen strukturellen Wandel herbeizuführen. Wird allerdings verhandelt, weil kein gemeinsames Referenzsystem vorliegt, können auch die von der Kommission gelieferten Gründe nicht gleichermaßen bewertet werden. Auch wenn einzelne Akteure überzeugt werden können, etwa weil sie auf das selbe Referenzsystem wie die Kommission zurückgreifen oder weil sie aufgrund der subjektiven Faktoren Reputation oder Intuition die Gründe der Kommission für einen Geltungsanspruch als wahr, richtig oder angemessen anerkennen, kann sich aufgrund des Fehlens eines gemeinsamen Bewertungsrahmens die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ nicht mehr ausbilden. Hingegen besteht durchaus die Möglichkeit des strukturellen Wandels, wenn ein gemeinsames Referenzsystem vorliegt. Wenn die Kommission den Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ nutzt, bietet sie den anderen Akteuren damit zunächst die Möglichkeit Kritik zu üben. Wird diese Möglichkeit genutzt, etwa weil staatliche Experten auf Inkonsistenzen in der Argumentationslogik der Kommission verweisen und im Zuge des Sprechakts die eigene, der Präferenz unterliegende Begründungskette offen legen, kann diese wiederum kritisiert werden. Daraus kann sich eine Interaktionsdynamik entwickeln, die dazu führt, dass die Akteure vermehrt den Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ nutzen, was schließlich in der Bildung der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ resultieren kann.

Bleibt die Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ trotz Bemühungen der Kommission bestehen, ist ihr Einfluss in der betreffenden Interaktionsphase bzw. den betreffenden Interaktionsarenen allerdings nicht nur auf effizienzsteigernde Tätigkeiten wie das Schnüren von Paketlösungen beschränkt.¹³⁷

¹³⁷ Für effizienzerhöhenden Einfluss ist zusätzlich nötig, dass eine Asymmetrie an Informationen zwischen der Kommission und den anderen Interaktionsteilnehmern zugunsten der Kommission herrscht, die entweder dem größeren Vertrauen, das der Kommission entgegengebracht wird (Luce und Raiffa 1958: 134) oder aus den be-

Das Verhandeln stellt sich in Anbetracht des kontingenten Charakters nämlich etwas anders dar, als es von den rationalistischen Ansätzen konzipiert werden kann. So können die Akteure, wurde vor der Ausbildung der Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ argumentiert und ein Grundkonsens im Hinblick auf den Umgang mit einem Gegenstand geschaffen, bestimmte, dem Grundkonsens zuwider laufende Verhandlungspositionen, die sie aus strategischen Überlegungen heraus wählen, nicht mehr glaubwürdig vertreten – vor allem dann nicht, wenn die Kommission beständig auf den erreichten Konsens verweist. Vorheriges Argumentieren wirkt insofern auch unter der Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ noch nach, dass durch das Argumentieren die Handlungsbedingungen für das Verhandeln Veränderung erfahren. Durch vorangegangene Interaktionsschritte sind im Ergebnis die in der Verhandlung legitimerweise vertretbaren Positionen eingeschränkt. Präferenzen, die im Hinblick auf den Grundkonsens nicht als angemessen erachtet werden, sind im Verhandeln schwer durchsetzbar, wenn die anderen Akteure die Überlegung anstellen, ein Akteur, dessen Verhandlungsposition dem Grundkonsens zuwiderläuft, würde seine Drohung nicht tatsächlich ausführen, wenn er damit gegen seine eigenen, im Grundkonsens enthaltenen Überzeugungen verstößt.¹³⁸

Aufgrund der der Kommission zur Verfügung stehenden Informations- und Wissensgenerierungsressourcen durch die Einbindung von Expertennetzwerken und organisierten Interessen, ihrer zentralen Stellung im Verhandlungssystem, ihrem Überblick über laufende Aktivitäten sowie über die in den institutionellen Teilbereichen verankerten normativen und kognitiven Bestände ist es ihr möglich, als ‚Interaktionskoordinator‘ zu agieren.

Einerseits kann die Kommission Konstruktionen vornehmen und versuchen, diese den anderen Akteuren zu vermitteln, um die Ausbildung und Erhaltung des Interaktionsmodus ‚Argumentieren‘ zu fördern. Andererseits kann sie, hat sich die Interaktionsstruktur des Verhandeln gebildet, zu einem Klima in den Verhandlungsarenen beitragen, das die legitim vertretbaren Inhalte begrenzt. Auch steht die Kommission den Interaktionsstrukturen nicht ohnmächtig gegenüber, sondern kann – wenn auch in begrenzter Weise – durch Rückgriff auf den Kommunikationsmodus Argumentieren versuchen, einen strukturellen Wandel vom Verhandeln zum Argumentieren herbeizuführen und sich damit ein Gelegenheitsfenster zu schaffen. Allerdings sind den Erfolgchancen der Kommission bei der Beeinflussung von Inertaktionsstrukturen Grenzen gesetzt.

(1) Der Konstruktionsspielraum, den die Kommission in Bezug auf Situations- und Problemkonstruktionen wie auch auf die Konstruktion der Umwelt hat, findet seine Grenzen in den Wahrnehmungsspielräumen der anderen Akteure sowie der Reputation der Kommission und damit einhergehend in ihren Fähigkeiten, Wissen zu generieren. Weder lässt sich jeder Gegenstand beliebig entpolitisieren und technisieren noch beliebig als unter einen bestimmten Teilbereich fallend konstruieren. Kleinere bei den Akteuren bestehende Wahrnehmungsdivergenzen in Bezug auf eine Problemdefinition können durch zusätzliche kausale Ideen oder durch die Beschränkung auf geteilte Problemsichten überbrückt werden, größere hingegen nicht.

ständigen Kontakten der Kommission zu den staatlichen Akteuren auf verschiedenen Ebenen entspringt (Beyers und Dierickk 1998: 297-301) bzw. aus einem besseren Überblick über die gesamte Verhandlungsmaterie resultiert (Lindberg und Scheingold 1970: 94; Tallberg 2000: 849).

¹³⁸ Hier würde die auf Regierungskonferenzen in den 1990er Jahren thematisierte Behandlung der sich in der Transformation befindlichen osteuropäischen Staaten eine interessante Fallstudie abgeben. So könnte die These aufgestellt werden, dass die Akteure in der EU auf eine gemeinsame Angemessenheitsgrundlage zurückgreifen können, etwa die historische Verpflichtung, sich um die osteuropäischen Staaten kümmern zu müssen, wobei die historische Verpflichtung auf Vorstellungen von Gerechtigkeit, Freiheit oder Gleichheit fußen könnte. Auf der Basis dieses diffusen Angemessenheitskonsenses könnten, so die zweite These, – wird bei den Regierungskonferenzen verhandelt – Positionen nicht mehr legitimerweise vertreten werden, die beispielsweise einen Beitritt der osteuropäischen Anwärter auf der Basis ablehnen, diese Staaten seien nicht mehr als europäisch zu bezeichnen.

- (2) Auch ist in der Problemlösungsphase von Interaktionen der Handlungsspielraum von den sich in der Interaktion befindlichen Akteuren nicht durch die Kommission beeinflussbar.

Vor allem in Bezug auf niedrig angesiedelte Interaktionsarenen, in denen staatliche Beamte agieren, kann das Ausmaß staatlicher bzw. parteipolitischer Steuerung und den gegebenenfalls damit einhergehenden restriktiven Vorgaben über substantielle Positionsvariationen den Interaktionsverlauf beeinflussen. Vor allem in Situationen hoher Komplexität, die eine entsprechende Expertise erfordern, um reflexives Lernen zu ermöglichen, können begrenzte Handlungsspielräume den Interaktionsprozess beeinflussen. Sind Experten auf Beamtenebene von der Wahrheit bzw. Richtigkeit eines Geltungsanspruches, der nicht mehr im substanziiell vorgegebenen Rahmen liegt, überzeugt worden, kann der Fall eintreten, dass die Beamten ihrerseits durch Argumentieren die im hierarchischen Organisationsschema höher angesiedelten Personen aufgrund mangelnder Expertise, zu geringer Reputation der Beamten bzw. gegenläufiger intuitiver Entscheidung nicht überzeugen können. In solchen Fällen wird sich die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ trotz vorhandener gemeinsamer Standards in der Interaktionsarena nicht erhalten lassen, weil eingeschränkte¹³⁹ Beamte auf den Kommunikationsmodus Verhandeln zurückgreifen müssen.

- (3) In ähnlicher Weise kann der Handlungsspielraum und damit die Präferenzen der staatlichen Akteure durch organisierte Interessen beschränkt sein, wonach die staatlichen Vertreter auch dann an der alten Präferenz gezwungener Maßen festhalten, wenn sie einen reflexiven Lernprozess durchlaufen haben (vgl. I.4). Allerdings setzt dies den Interaktionsmodus ‚Verhandeln‘ bei der Interaktion zwischen organisierten Interessen und Regierungsvertretern voraus, wobei zusätzlich gegeben sein muss, dass kein gemeinsames Referenzsystem vorliegt und das Handeln der staatlichen Akteure tatsächlich zu annehmbaren Kosten durch die organisierten Interessen kontrollierbar ist. Nur in solchen Fällen begünstigt Intransparenz die Bildung der Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘.

Allerdings müssen die Interaktionen zwischen Vertretern organisierter Interessen und Regierungsmitarbeitern nicht notwendigerweise im Interaktionsmodus ‚Verhandeln‘ ablaufen, denn bei einem gemeinsamen Referenzsystem kann auch hier die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ vorliegen. Durchlaufen die staatlichen Vertreter in Interaktionen im europäischen Verhandlungssystem einen reflexiven Lernprozess, bei dem sie beispielsweise lernen, dass die ihrer Präferenz unterliegenden Gründe weniger wahr sind als anderer in der Interaktion geäußerte Gründe, besteht wiederum die Möglichkeit durch Argumentieren die Vertreter organisierter Interessen zu überzeugen. In einem solchen Fall wäre der Handlungsspielraum staatlicher Akteure durch organisierte Interessen nicht beschränkt.

Folglich kann nicht generell davon ausgegangen werden, dass organisierte Interessen den staatlichen Handlungsspielraum beschränken und je nach Grad der Transparenz europäischer Interaktionen die Bildung des Interaktionsmodus ‚Verhandeln‘ begünstigen. Dies ist vielmehr nur dann der Fall, wenn bereits die Interaktionen zwischen Regierungsvertretern und organisierten Interessen im Interaktionsmodus ‚Verhandeln‘ abgelaufen sind und die organisierten Interessen nicht von neuen Präferenzen überzeugt werden können.

- (4) Schließlich sind Interaktionen kontingent: Die Sprechhandlungen der Akteure beeinflussen zugleich die Handlungsbedingungen. In Interaktionen kann sich dementsprechend eine Eigendynamik entwickeln, die sich dem steuernden Eingriff eines einzelnen Akteurs wie der Kommission entzieht.

¹³⁹ Das Konzept des Handlungsspielraums kann in dieser Arbeit nicht ausführlich behandelt werden. Angemerkt sei lediglich, dass das Ausmaß tatsächlicher Einschränkung des Handlungsspielraums, die sich in der Wahl des Kommunikationsmodus niederschlägt, von den bei der Überprüfung entstehenden Kosten beeinflusst wird. Für Principal-Agent-Ansätze, die sich für Annäherungen an das Konzept des Handlungsspielraums eignen, siehe Alter (1998) oder Pollack (1997, 1998).

IV. 7 Fazit

Auch wenn mit rationalistischen und mit reflexiv-institutionalistischen Ansätzen die Einflussreichweite der Kommission kaum in angemessener Weise gegenstandsbezogen erfasst werden kann, weil nur für Ausnahmefälle zu erwarten ist, dass eine der beiden Interaktionsstrukturen während der kompletten Interaktion bestehen bleibt, lassen sich mit einer zusätzlichen Phasenbetrachtung Interaktionsbereiche ausmachen, in denen sich jeweils rationalistische bzw. reflexiv-institutionalistische Ansätze aufgrund dem Zuschnitt ihrer Prämissen *bevorzugt* eignen, wenn auf einen rationalistischen oder einen reflexiv-institutionalistischen theoretischen Rahmen zur empirisch gestützten Untersuchung der Bedeutung der Kommission zurückgegriffen werden soll. Auf dieser Basis dürfen jedoch keine Generalisierungen dergestalt getroffen werden, die Kommission könne nur effizienzsteigernden oder nur substantziellen Einfluss ausüben.

Abb. IV.2: Ideale Anwendungsbereiche rationalistischer und reflexiv-institutionalistischer Ansätze zum supranationalen Unternehmertum der Kommission

	Situationskonstruktion	Problemdefinition	Beginn der Problemlösung	Mittlere/ letzte Phase der Problemlösung
Möglicher Einfluss der Kommission	Substanziell	Substanziell Begrenzt substanziell	Substanziell Begrenzt substanziell Effizienzsteigernd	Effizienzsteigernd
Relevante Einordnungsstandards	Bei großen Konstruktionsdivergenzen keinen Standard; Bei kleineren Divergenzen: Wahrheit	Wahrheit, Angemessenheit	Richtigkeit z.T auch Wahrheit oder Angemessenheit	Richtigkeit
Geeignete Ansätze	Framing (Nutzung des Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘) <i>Wahrheit: Leitideen</i>	Framing <i>Wahrheit: Leitideen</i> <i>Angemessenheit, ohne gemeinsames Referenzsystem zwischen Regierungen und organisierten Interessen: erweitertes rationalistisches Präferenzbildungsmodell</i>	<i>Richtigkeit, Wahrheit: Leitideen, Ansätze zur Suche nach geeigneten Normen</i> <i>Richtigkeit, Angemessenheit ohne gemeinsames Referenzsystem zwischen Regierungen und organisierten Interessen: erweitertes rationalistisches Präferenzbildungsmodell</i> <i>Angemessenheit (aber auch bei Wahrheit und Richtigkeit): Intergouvernementale und supranationale Ansätze der Entscheidungsfindungsphase</i>	Intergouvernementale und supranationale Ansätze der Entscheidungsfindungsphase

Gerade in frühen Phasen der Interaktion, bei der Situationskonstruktion und der Problemdefinition, ist die Einflussreichweite der Kommission tendenziell am größten, vor allem wenn Gegenstände als neu und die Umwelt als sich im Wandel befindlich konstruiert werden können. Die Wahrscheinlichkeit, dass sich eine argumentative Interaktionsstruktur ausbilden wird, ist bei der Situationskonstruktion und vor allem der Problemdefinition, verglichen mit späteren Phasen, groß. Damit korrespondierend wird in jenen Interaktionsarenen tendenziell eher argumentiert, die in prozeduraler Hinsicht in den frühen Interaktionsprozess eingebunden sind. Für die alltägliche Politik sind dies vor allem die Interaktionen zwischen Generaldirektionen und Experten- bzw. Konsultationskomitees, aber auch die Arbeitsgruppen des Rates, dessen Mitglieder häufig bereits an der Initiativausarbeitung beteiligt sind, weil sie teilweise

auch den Konsultationskomitees angehören. Bei Regierungskonferenzen wird dementsprechend nicht nur in der vorbereitenden Reflektionsgruppe, sondern auch auf der Ebene der Beamten tendenziell argumentiert. Reflexiv-institutionalistische Ansätze sind hier für die Erfassung der Einflussreichweite der Kommission weit besser geeignet als rationalistische. Letztere, mit denen der Kommissionseinfluss in der sog. Initiierungs- und der Präferenzbildungsphase zu erfassen gesucht wird, sind aufgrund konzeptueller Schwächen abzulehnen. Rationalistischen Ansätzen, die bei der ‚Initiierungsphase‘ ansetzen, ist die Schwäche gemein, dass Überzeugungsvorgänge konzeptuell nicht erfasst werden können, woraus eine erhebliche Erklärungslücke zwischen Kommissionsaktivität, staatlichen Präferenzen und staatlichem Handeln resultiert.

Mit einem erweiterten rationalistischen Präferenzbildungsmodell kann in frühen und mittleren Phasen begrenzt substanzieller Einfluss der Kommission durch Mobilisierung organisierter Interessen konzeptuell erfasst werden, wenn die Interaktion zwischen organisierten Interessen und den Regierungsmitarbeitern über den Interaktionsmodus ‚Verhandeln‘ abläuft und kein gemeinsames Referenzsystem zwischen Regierung und organisierten Interessen vorliegt. Um der Kommission begrenzten substanziellen Einfluss zuschreiben zu können, muss zusätzlich die Bedingung gegeben sein, dass die Präferenzen der organisierten Interessen näher an denen der Kommission liegen als die der Staaten.

Hingegen ist ein erweitertes rationalistisches Präferenzbildungsmodell unzureichend zur konzeptionellen Erfassung der substanziellen Einflussnahme der Kommission, wenn die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ bei der Interaktion zwischen staatlichen Vertretern und organisierten Interessen vorliegt bzw. wenn ein gemeinsames Referenzsystem vorhanden ist, weil die Kommission dann die Präferenzen und die Richtung des Präferenzwandels dieser Staaten durch Nutzung des Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ direkt auf europäischer Ebene beeinflussen kann, unabhängig von der dort vorliegenden Interaktionsstruktur.¹⁴⁰

In der mittleren Interaktionsphase, in der mit der Problemlösung begonnen wird, sind insbesondere die inhaltlichen Bezüge der getroffenen Gegenstandskonstruktionen als Hinweis auf die tendenzielle Ausgestaltung der Interaktionsstruktur zu werten. Sollen rationalistische von reflexiv-institutionalistischen Ansätzen in ihren bevorzugten Geltungsbereichen abgegrenzt werden, kann kein Rückgriff auf eine der Handlungsrationaltäten erfolgen, mit der Konsequenz, dass über die Betrachtung der kontextgebundenen Voraussetzungen lediglich Tendenzaussagen getroffen werden können. Aussagen über die tendenzielle Bildung von Interaktionsstrukturen sind insbesondere in der frühen Phase der Problemlösung, in der weder Umweltfaktoren auf das Argumentieren noch Normhierarchien auf das Verhandeln hindeuten, vor dem Hintergrund dieser Einschränkung zu betrachten. Stehen in der Interaktion Angemessenheitsangelegenheiten im Vordergrund, etwa weil die Gerechtigkeit in Bezug auf die von den zukünftigen Mitgliedsstaaten zu entrichtenden Beitragshöhen oder die Verteilungsgerechtigkeit bei redistributiver Politik im Agrarsektor Gegenstand der Interaktion ist, oder herrscht Dissens über ein verallgemeinerbares Interesse, wird sich tendenziell die Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ ausbilden. Distributive, redistributive und konstitutionelle Politiken, die Angemessenheitsaspekte betreffen, lassen sich in der Tendenz besser mit rationalistischen als mit

¹⁴⁰ Bildet sich in den europäischen Interaktionsarenen nicht die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ weil es an einem gemeinsamen Referenzsystem mangelt und gelingt es der Kommission nicht die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ durch entsprechende Konstruktionsversuche herbeizuführen, kann die Kommission auch durch Mobilisierung organisierter Interessen keinen stärkeren substanziellen Einfluss nehmen, als durch die Nutzung des Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ auf europäischer Ebene.

Teilen alle Interaktionsteilnehmer auf europäischer Ebene ein Referenzsystem kann sich die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ bilden, wobei die Kommission direkt in den europäischen Interaktionsarenen durch Argumentieren in Abhängigkeit der Güte ihrer Gründe substanziellen Einfluss auf den Wandel der staatlichen Präferenzen nehmen kann.

reflexiv-institutionalistischen Ansätzen erfassen. Hingegen bildet sich in der Tendenz die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ bei regulativen Politiken oder konstitutiven Politiken mit Wahrheitsbezug oder Richtigkeitsbezug bei Konsens über das verallgemeinerbare Interesse. Dies ist insbesondere plausibel, wenn die Kommission durch Nutzung des Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ den Akteuren vorhandene, gemeinsame Standards vor Augen führt und auf Basis gemeinsamer Standards gute Gründe liefert, mit denen sie bei den anderen Akteure reflexive Lernprozesse auslöst, an deren Ende die Annahme des Geltungsanspruchs der Kommission stehen kann.

Die Ausbildung und Erhaltung der Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ ist gegen Ende von Interaktionen wahrscheinlicher als die des Argumentierens, von rein funktionalistischen Problemlösungen und dem eher hypothetischen Fall von Normen ohne überlappende Geltungsbereiche einmal abgesehen. Deshalb eignen sich bezüglich der späten Interaktionsphase rationalistische Ansätze, die in der Entscheidungsfindungsphase ansetzen, besser, um den Einfluss der Kommission konzeptionell zu erfassen. Auf dieser Basis darf allerdings nicht der bei älteren intergouvernementalistischen Arbeiten weitverbreitete Schluss gezogen werden, nach dem die Kommission generell nur effizienzsteigernden Einfluss auszuüben in der Lage ist (etwa Hoffmann 1956, 1966; Taylor 1983).

Schlussbetrachtung

Ausgangspunkt der Arbeit war die Feststellung, dass die Frage nach der Einflussreichweite der Kommission angesichts einer sich vertiefenden europäischen Integration nichts an Brisanz verloren hat. Während vor allem die frühe Forschung, oftmals inspiriert von der Frage nach der Finalität des europäischen Unterfangens, mit der Suche nach den treibenden Kräften für den Integrationsprozess beschäftigt war, hat sich der Fokus der jüngeren Forschung auf Policy- und Politics-bezogene Fragen verschoben. Nichtsdestotrotz kommen auch neuere Arbeiten nicht umhin, die Einflussreichweite der Kommission zu thematisieren. Davon zeugt die Fülle mittlerweile existierender Fallstudien.

Ältere wie neuere Arbeiten mit Bezug zur Frage der Einflussreichweite der Kommission führen zu widersprüchliche Aussagen, wenn der vorgefundene Einfluss generalisiert wird. Bleibt eine Generalisierung aus, stehen die vielfältigen empirischen Befunde, die auf den verschiedensten theoretischen Rahmen basieren, unverbunden nebeneinander. Weil ein Brückenschlag zwischen den verschiedensten theoretischen Ansätzen mit jeweils unterschiedlich konzipierten Einflussmöglichkeiten der Kommission in der Literatur bisher ausblieb, hat sich diese Arbeit mit der abstrakten Frage beschäftigt, wie die Einflussreichweite der Kommission in der alltäglichen Politik und bei Regierungskonferenzen adäquat konzeptuell erfasst werden kann.

Hierzu wurde zunächst eine Unterscheidung zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Ansätzen getroffen, um die aus den verschiedenen theoretischen Rahmen entspringenden Divergenzen aufzudecken. Festgestellt wurde, dass mit rationalistischen Ansätzen nur jene Interaktionen theoretisch konsistent erfasst werden können, bei denen *verhandelt* wird, wobei der Einfluss der Kommission in europäischen Interaktionsarenen auf effizienzsteigernde Tätigkeiten begrenzt ist und durch Mobilisierung organisierter Interessen *begrenzt substantzieller* Einfluss mit einem erweiterten rationalistischen Präferenzbildungsmodell konzeptuell erfasst werden kann, wenn bei den Interaktionen zwischen organisierten Interessen und den Regierungsvertretern *verhandelt* wird, ohne dass ein gemeinsames Referenzsystem vorliegt (Teil I). Wird hingegen ein reflexiv-institutionalistischer Ansatz gewählt, kann mit diesem die Möglichkeit der Kommission konzipiert werden, über das Lancieren von Frames, Leitideen und Normen *substanziellen* Einfluss auf das Interaktionsergebnis zu nehmen (Teil II).

Während rationalistische Ansätze die im Verhandlungssystem ablaufenden Koordinationsprozesse als Verhandeln konzipieren, liegt dem reflexiv-institutionalistischen Ansatz die entgegengesetzte Konzeption, das Argumentieren, zugrunde. Da die Kommission über das Überzeugen substantziellen Einfluss ausüben kann, wenn die Akteure in den europäischen Interaktionsarenen argumentieren und lediglich die Verhandlungseffizienz zu erhöhen in der Lage ist, wenn die Akteure *verhandeln*, kann nur dann ein adäquates Bild der Einflussreichweite der Kommission gewonnen werden, wenn es gelingt mittels einer Kontextualisierung zu klären, wann in der Tendenz im europäischen Interaktionssystem *verhandelt* und wann *argumentiert* wird. Um das Ziel eines kohärenten Bildes der Einflussreichweite der Kommission in der EU zu erreichen, muss daher die widersprüchliche Charakterisierung der Koordinationsmodi aufgelöst werden.

Da die Charakterisierung der Koordinationsprozesse als entweder Argumentieren oder Verhandeln aus den unterschiedlichen individualistischen Handlungsmodellen resultiert, die rationalistischen und reflexiv-institutionalistischen Ansätzen zugrunde liegen, kann eine Abgrenzung von Verhandeln und Argumentieren nur dann verzerrungsfrei erfolgen, wenn die Analyse auf der Ebene der Interaktion ohne einen methodologisch-individualistischen Rückgriff erfolgt. Um eine solche Kontextualisierung zu ermöglichen wurde im dritten Teil dieser

Arbeit eine analytische Differenzierung zwischen Handlungsrationalitäten, Kommunikationsmodi und Interaktionsmodi eingeführt. Hierbei konnten, durch begrenzte Nutzung der Habermas'schen Diskurstheorie und der in der Zeitschrift für Internationale Beziehungen geführten Debatte, Voraussetzungen für die Bildung der Interaktionsstrukturen ‚Argumentieren‘ und ‚Verhandeln‘ ermittelt werden, die kontextueller Natur sind.

Diese Überlegungen bildeten die Basis für die im vierten Teil der Arbeit erfolgte Kontextualisierung, bei der der Versuch unternommen wurde, für das europäische Verhandlungssystem abzugrenzen, wann sich in der Tendenz die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ bzw. ‚Verhandeln‘ bildet.

Ziel der Kontextualisierung ist es gewesen, zunächst den rationalistischen Ansätzen und dem reflexiv-institutionalistischen Ansatz Sphären zuzuordnen, in denen sie jeweils besser zur konzeptionellen Erfassung der Einflussreichweite der Kommission in der Lage sind. Hierzu wurden die kontextuellen Voraussetzungen für die Bildung der Interaktionsstrukturen ‚Argumentieren‘ und ‚Verhandeln‘ im Hinblick auf das europäische Verhandlungssystem betrachtet.

Die Gegenstandsbezogene Abgrenzung, bei der auf Basis der Konstruktionsinhalte auf tendenzielle Interaktionsstrukturen geschlossen wurde, führt dabei in Kombination mit einer Phasenbetrachtung zu folgendem knapp skizzierten Ergebnis: Zu Beginn von Interaktionen bildet sich tendenziell eher die Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ aus, insbesondere wenn in der Situations- bzw. Gegenstandskonstruktion Wandel in der Umwelt, den Neuigkeitscharakter eines Gegenstandes oder die verminderte Wirksamkeit etablierter Instrumente und Routinen betont wird, wodurch sich die Kommission selbst ein Gelegenheitsfenster schaffen kann. Mit fortschreitendem Verlauf der Interaktion wird tendenziell im Bereich regulativer Politik argumentiert, während sich bei distributiven und redistributiven Politiken eher die Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ bildet. Bei konstitutionellen Politiken wird in der mittleren Interaktionsphase tendenziell argumentiert, wenn auf den Standard der Richtigkeit Bezug genommen wird, tendenziell verhandelt, wenn Angemessenheitsbelange auf der Agenda stehen.

Schließlich bildet sich gegen Ende von Interaktionen eher die Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ aus, da Richtigkeitsangelegenheiten bei überlappenden Geltungsbereichen von Normen die Bildung einer Normhierarchie erfordern. Dieser deduktiv gewonnene Schluss deckt sich nicht nur mit der weitläufigen These, nach der die konkrete Ausarbeitung von Details nicht über Argumentieren – wie der reflexiv-institutionalistische Ansatz zu den Normen nahelegt – sondern über Verhandeln erfolgt, sondern liefert hierfür auch ein Erklärungsangebot.

Wenngleich rationalistische und reflexiv-institutionalistische Ansätze alleine, für eine adäquate Erfassung der Einflussreichweite der Kommission im Hinblick auf einen, von der Situationskonstruktion bis zur Entscheidungsfindung reichenden, Interaktionsprozess ungeeignet sind, lassen sich dennoch Interaktionsphasen ausmachen, in denen sich jeweils einer der Zugänge besser eignet. Frühe Phasen der Interaktion lassen sich besser mit dem reflexiv-institutionalistischen Ansatz erfassen, als mit rationalistischen Ansätzen, die wiederum gegen Ende der Entscheidungsfindungsphase eine adäquate Konzeptualisierung der Einflussreichweite der Kommission ermöglichen. Die Einflussreichweite der Kommission ist somit bei alltäglichen Politik wie auch den Regierungskonferenzen nicht entweder substanzieller oder effizienzerhöhender Art, sondern in frühen Phasen, in denen es um die Situationskonstruktion und die Problemdefinition geht wie auch bei Beginn der Entscheidungsfindung, sollte ein gemeinsamer Richtigkeitsstandard vorhanden sein, in der Tendenz substanziell; in späteren Phasen, aufgrund der Notwendigkeit Normhierarchien zu bilden, tendenziell effizienzerhöhend.

Auf Basis des im vierten Teil entwickelten Zugangs lassen sich die Möglichkeiten und Grenzen der Kommission sich selbst Gelegenheitsfenster zu schaffen, über rationalistische und reflexiv-institutionalistische Ansätze gleichermaßen hinausgehend, spezifizieren.

Erstens kann die Kommission den Versuch unternehmen, das Umfeld und die Gegenstände so zu konstruieren, dass sie ein gemeinsames Referenzsystem bei den Akteuren erwarten kann. Zweitens kann die Kommission, wenn sich in der Interaktion die Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ gebildet hat obwohl ein gemeinsames Referenzsystem vorliegt, versuchen durch Wahl des Kommunikationsmodus ‚Argumentieren‘ andere Akteure zur Nachahmung anzuregen und damit eventuell einen Wechsel zur Interaktionsstruktur ‚Argumentieren‘ auslösen. Drittens lässt sich die Interaktionsstruktur ‚Verhandeln‘ bei Abwesenheit eines von allen Akteuren geteilten Referenzsystems nur dann wandeln, wenn es der Kommission gelingt den Gegenstand neu zu konstruieren, was allerdings in späteren Phasen der Interaktion wenig aussichtsreich ist. Gleichwohl bleibt der Kommission nicht nur die Option durch Vermittlungstätigkeiten die Effizienz der Interaktion zu erhöhen, sondern sie kann, wurde in vorangegangenen Interaktionsphasen argumentiert, gegebenenfalls auf einen Grundkonsens verweisen und damit die Menge der legitimerweise vertretbaren Positionen beeinflussen.

Mit dem Unterfangen der Frage, wann und wie die Ideen der Kommission eine Rolle spielen können, einer differenzierten Antwort zuzuführen, hofft diese Arbeit einen Beitrag zum besseren Verständnis der Einflussreichweite der Kommission geleistet zu haben. Diese Arbeit hat durch einen Brückenschlag gezeigt, dass es zu kurz greift Argumente als heiße Luft zu bezeichnen, wie Vertreter rationalistische Zugänge zuweilen nahe legen. Gleichwohl eignen sich Argumente nicht zum vollständigen Versetzen von Bergen, wie manche konstruktivistisch informierte Arbeiten suggerieren.

Literatur:

- Adler, Emmanuel (1992): The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evaluation of the Idea of Nuclear Arms Control; in: *International Organization*; Vol 46; Nr. 1; S. 101-145.
- Adler, Emanuel und Haas, Peter M. (1992): Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program; in: *International Organization*, Bd. 46; Nr. 1; S. 367-390.
- Alter, Karen J. (1998): Who are the Masters of the Treaty?: European Governments and the European Court of Justice; in: *International Organization*; Bd. 52; Nr. 1; S. 121-147.
- Ashley, Richard K. (1986): The Poverty of Neorealism; in: Keohane, Robert O. (Hrsg.): *Neorealism and its Critics*; New York: Manchester University Press; S. 255-300.
- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*; New York: Basic Books.
- Barnett, Michael N. (1999): Culture, Strategy and Foreign Policy Change: Israel's Road to Oslo; in: *European Journal of International Relations*; Bd. 5; Nr. 1; S. 5-36.
- Barnett, Michael N. und Finnemore, Matha (1999): The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations; in: *International Organization*, Bd. 53; Nr. 4; S. 699-732.
- Berger, P L. und Luckman, T (1967): *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*; Garden City: Doubleday Anchor.
- Beyers, Jan (1998): Where does Supranationalism come from? Ideas Floating through the Working Groups of the Council of the European Union; *European Integration Online Papers (EioP)*; Bd. 2; Nr. 9.
- Beyers, Jan und Guido Dierickk (1998): The Working Groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergovernmental Negotiations?; in: *Journal of Common Market Studies*; Bd. 36; Nr. 3; S. 289-317.
- Bially Mattern, Janice (2001): The Power Politics of Identity; in: *European Journal of International Relations*; Bd. 7; Nr. 3; S. 349-397.
- Braun, Dietmar (1995): Handlungstheorien; in: Nohlen, Dieter und Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politik*; Band 1; Politische Theorien; München: C.H. Beck; S. 168-173.
- Bull, Hedley (1995): *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*; New York: Columbia University Press.
- Campbell, David (1992): *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*; Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Checkel, Jeffrey T. (1999): Social Construction and Integration; in: *Journal of European Public Policy*, Bd. 6; Nr. 4; S. 544-560.
- Checkel, Jeffrey T. (2001a): Why Comply? Social Learning and European Identity Change; in: *International Organization*; Bd. 55; Nr. 3; S.553-588.
- Checkel, Jeffrey T. (2001b): *Taking Deliberation Seriously*; ARENA Working Paper 01/14.
- Christiansen, Thomas (2002): The Role of Supranational Actors in EU Treaty Reform; in: *Journal of European Public Policy*; Bd. 9; Nr. 1; S. 33-53.
- Christiansen, Thomas und Jörgenson Knud Erik (1998): Negotiating Treaty Reform in the European Union: The Role of the European Commission; in: *International Negotiation. A Journal of Theory and Practice*; Bd. 3; Nr. 3; S. 435-452.
- Christiansen, Thomas; Joergensen, Knud E. und Wiener, Antje (1999): The Social Construction of Europe; in: *Journal of European Public Policy*; Bd. 6; Nr. 4; S. 528-544.

- Christiansen, Thomas; Falkner Gerda und Joergensen, Knud E. (2002): Theorizing EU Treaty Reform: Beyond Diplomacy and Bargaining; in *Journal of European Public Policy*; Bd. 9; Nr. 1; S. 12-32.
- Cockfield, Lord Arthur (1994): *The European Union: Creating the Single Market*; Wiley: Chancery Law.
- Cohen, Stewart (1999): Contextualism, Skepticism, and the Structure of Reasons; in: Tomberlin, James E. (Hrsg.): *Epistemology; Philosophical Perspectives*, Sonderheft Nr. 13; S. 57-89.
- Conzelmann, Thomas (2001): Leitideen in internationalen Verhandlungssystemen: "Good Governance" und EU-Entwicklungszusammenarbeit; vorläufiger Bericht aus der DFG Forschergruppe 'Institutionalisation of International Negotiation Systems' (IINS); Fassung September 2001; Mannheim.
- Cox, Robert (1996): *The Executive Head. An Essay on Leadership in International Organization*; in: *Approaches to World Order*; Cambridge: Cambridge University Press; S. 317-348.
- Dahl, Robert O. (1989): *Who Governs? Democracy and Power in an American City*; New Haven: Yale University Press.
- Davison, Phillips W. (1974): News Media and International Negotiation; in: *Public Opinion Quarterly*; Bd. 38; Nr. 2; S. 174-191.
- Deitelhoff, Nicole (2000): Normgenerierung in der Internationalen Politik. Zwischen Strategischer Konstruktion und Genuiner Überzeugung; Tagungspapier der Ersten Arbeitstagung der Ad-hoc-Gruppe im Rahmen des DVPW-Kongresses in Halle am 5. Oktober 2000.
- Deudney, Daniel (1995a): The Philadelphian System: Sovereignty, Arms Control and Balance of Power in the American States-Union, circa 1787-1861; in: *International Organization*; Bd. 49; Nr. 2.
- Deudney, Daniel (1995b): Nuclear Weapons and the Waning of the Real-State; in: *Daedalus*; Bd. 124; Nr. 2; S. 209-231.
- Diez, Thomas (1999): Speaking 'Europe': The Politics of Integration Discourse; in: *Journal of European Public Policy*, Bd. 6; Nr. 4; S. 598-613.
- Dixon; William (1994): Democracy and the Peaceful Settlement of International Conflict; in: *American Political Science Review*, Bd. 88, Nr. 1; S. 1-31.
- Durel, Yves (2000): The Role of Kognitive and Normative Frames in Policy-Making; in *Journal of European Public Policy*, Bd. 7; Nr.4; S. 495-512.
- Edler, Jakob (2000a): *Institutionalisierung europäischer Politik. Die Genese des Forschungsprogramms BRITE als Reflexiver Sozialer Prozeß*; Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Edler, Jakob (2000b): Die Genese des Forschungsprogramms BRITE: *Institutionalisierungsprozesse zur Überwindung eines europäischen Konsensdilemmas. Eine reflexiv-institutionalistische Analyse*; MZES Arbeitspapier; Nr. 16/ 2000.
- Egeberg, Morten (1999): Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making; in: *Journal of European Public Policy*; Bd. 6; Nr. 3; S. 456-474.
- Elgström, Ole (2000): Norm Negotiations. The Construction of New Norms Regarding Gender and Development in EU Foreign Aid Policy; in: *Journal of European Public Policy*; Bd. 7; Nr. 3; S. 457-476.
- Elgström, Ole (2001a): The Honest Broker? – The EU Council Presidency as a Mediator; Konferenzpapier der 4th Pan-European IR Conference, Canterbury; 8-10 September 2001.
- Elgström, Ole (2001b): Consolidation "Unobjectable" Norms: Negotiating Norm Spread in the EU; Konferenzpapier der 4th Pan-European IR Conference, Canterbury; 8-10 September 2001.
- Elgström, Ole und Jönsson, Christer (2000): Negotiation in the European Union: Bargaining or Problem-Solving?; in: *Journal of European Public Policy*; Bd. 7; Nr. 5; S. 684-704.

- Elster, John (1989): *The Cement of Society. A Study of Social Order*; Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, John (1992): *Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante*; in: Raino Malnes und Arild Underdal (Hrsg.): *Rationality and Institutions. Essays in Honour of Knut Midgaard*; Oslo: Univeritetsforlaget; S. 13-50.
- Falkner, Gerda (2002a): *Introduction: EU Treaty Reform as a Three-Level Process*; in: *Journal of Public Policy*; Bd. 9; Nr. 1; S. 1-11.
- Falkner, Gerda (2002b): *How Intergovernmental are Intergovernmental Conferences? An Example from the Maastricht Treaty Reform*; in: *Journal of Public Policy*; Bd. 9; Nr. 1; S. 98-119.
- Fearon, James D. (1998): *Bargaining, Enforcement and International Cooperation*; in: *International Organization*; Bd. 52; Nr. 2; S. 269-305.
- Feldman, Richard (1999): *Contextualism and Skepticism*; in: Tomberlin, James E. (Hrsg.): *Epistemology; (Philosophical Perspectives, Sonderheft Nr. 13)*; S. 91-114.
- Finnemore, Martha (1996): *National Interests in International Society*; Ithaca: Cornell University Press.
- Finnemore, Martha und Sikkink, Kathryn (1998): *International Norm Dynamics and Political Change*; in: *International Organization*; Bd. 52; Nr. 4; S. 887-917.
- Fischer, Frank (1993): *Policy Discourse and the Politics of Washington Think Tanks*; in: Fischer, Frank und Forester, John (Hrsg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*; Durham: Duke University Press; S. 21-42.
- Foucault, Michael (1980): *Power and Knowledge*. New York: Pantheon Books.
- Fukuyma, Francis (1991): *Liberal Democracy as a Global Phenomena*; in: *Political Science and Politics*, Bd. 24; Nr. 4; S. 632-667.
- Friis, Lykke und Murphy, Anna (2000): *'Turbo-Charged Negotiations': The EU and the Stability Pact for South Eastern Europe*; in: *Journal of European Public Policy*; Bd. 7; Nr. 5; S. 767-786.
- Garrett, Geoffrey (1992): *International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market*; in: *International Organization*; Bd. 46; Nr. 2; S. 533-560.
- Garrett, Geoffrey und Weingast Barry R. (1993): *Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market*; in: Goldstein, Judith und Keohane, Robert O. (Hrsg.): *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*; Ithaca und London: Cornell University Press; S.173-206.
- Genschel, Philipp und Plümper, Thomas (1996): *Wenn Reden Silber und Handeln Gold ist*; In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Bd. 3; Nr. 2; S. 225-253.
- Gehring, Thomas (1996): *Arguing und Bargaining in internationalen Verhandlungen. Überlegungen am Beispiel des Ozonschutzregimes*; in: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*; Opladen: Leske + Budrich ; S. 207-238.
- Giddens, Anthony (1975) (Hrsg.): *Positivism and Sociology*; London: Heinemann.
- Giddens, Anthony (1979): *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*; London: Macmillan.
- Gilpin, Robert (1981): *War and Change in the International System*; New York: Cambridge University Press.
- Goldstein, Judith und Keohane, Robert O.(1993): *Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework*; in: Goldstein, Judith und Keohane, Robert O. (Hrsg.): *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*; Ithaca und London: Cornell University Press; S. 3-30.

- Haas, Ernst B. (1961): International Integration. The European and the Universal Process; in: International Organization; Bd. 15; Nr. 3; S. 366-392.
- Haas, Ernst B. (1964): Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization; Stanford: Stanford University Press.
- Haas, Ernst B. (1968): The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957; Stanford: Stanford University Press.
- Haas, Peter M. (1989): Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control; in: International Organization; Bd. 43; Nr. 3; S. 377-403.
- Haas, Peter M. (1992): Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination; In: International Organization; Bd. 46; Nr. 1; S. 1-35.
- Habermas, Jürgen (1983): Moralbewußtsein und kommunikatives Handeln; Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1992): Handlungen, Sprechakte, Sprachlich Vermittelte Interaktion und Lebenswelt; in Jürgen Habermas: Nachmetaphysisches Denken – Philosophische Aufsätze; Frankfurt/M.: Suhrkamp; S. 63-104.
- Habermas, Jürgen (1995a) [1981]: Theorie des kommunikativen Handelns; Bd.1; Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung; Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1995b) [1981]: Theorie des kommunikativen Handelns; Bd.2; Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft; Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Hall, Rodney B. (1997): Moral Authority as a Power Resource; in: International Organization, Bd. 51; Nr. 4; S. 591-622.
- Héritier, Adrienne (1996): The Accommodation of Diversity in European Policy-Making and its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork; in: Journal of European Public Policy; Bd. 3; Nr. 2; S. 149-167.
- Hoffmann, Stanley (1956): The Role of International Organization: Limits and Possibilities; in: International Organization; Bd. 10; Nr. 3; S. 357-372.
- Hoffmann, Stanley (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe; in: Daedalus; Bd. 95; S. 826-915.
- Holzinger, Katharina (2001): Kommunikationsmodi und Handlungstypen in den Internationalen Beziehungen. Anmerkungen zu einigen irreführenden Dichotomien; in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen ; Bd. 8; Nr. 2; S. 243-286.
- Hooghe, Lisbet (1996) (Hrsg.): Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance; Oxford und New York: Oxford University Press.
- Immergut, Ellen M. (1998): The Theoretical Core of the New Institutionalism; in: Politics & Society; Bd. 26; Nr. 1; S. 5-34.
- Jachtenfuchs, Markus (1995): Ideen und internationale Beziehungen; in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen; Bd. 2; Nr. 2; S. 417-442.
- Jachtenfuchs, Markus und Kohler-Koch, Beate (1996): Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem; in: Jachtenfuchs, Markus und Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration; Opladen: Leske + Budrich; S. 15-44.
- Jaeger, Hans-Martin (1996): Konstruktionsfehler des Konstruktivismus in den Internationalen Beziehungen; in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Bd. 3; Nr. 2; S. 313-340.
- Jepperson, Ronald L. (1991): Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism; in: Powell, Walter W. und DiMaggio, Paul J. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis; Chicago: The University of Chicago Press; S. 143-163.

- Jervis, Robert (1997): *System Effects. Complexity in Political and Social Life*; Princeton: Princeton University Press.
- Joerges, Christian (2000): Transnationale deliberative Demokratie oder deliberativer Supranationalismus? Anmerkungen zur Konzeptualisierung legitimen Regierens jenseits des Nationalstaats bei Rainer Schmalz-Bruns; in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*; Bd. 7; Nr. 1; S. 145-161.
- Joerges, Christian (2001): ‚Deliberative Supranationalism‘ – A Defense; *European Integration Online Papers (EioP)*; Bd. 5; Nr. 8.
- Joerges, Christian und Neyer, Jürgen (1997): Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector; in: *Journal of European Public Policy*; Bd. 4; Nr. 4; S. 609-625.
- Joerges, Christian und Neyer, Jürgen (1998): Von intergovenementalen Verhandlungen zur deliberativen Politik: Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komitologie; in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen*; (PVS Sonderheft, Nr. 29); Opladen: Westdeutscher Verlag; S. 207-233.
- Jönsson, Christer; Bjurulf Bo; Elgstöm, Ole; Sannerstedt, Anders und Strömvik, Maria (1998): Negotiations in Networks in the European Union; in: *International Negotiation. A Journal of Theory and Practice*; Bd. 3; Nr. 3; S. 319-344.
- Keck, Otto (1995): Rationales kommunikatives Handeln in den internationalen Beziehungen. Ist eine Verbindug von Rational-Choice Theorie und Habermas' Theorie des kommunikativen Handeln möglich?; in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*; Bd. 2; Nr. 1; S. 5-48.
- Keck, Otto (1997): Zur sozialen Konstruktion des Rational-Choice Ansatzes. Einige Klarstellungen zur Rationalismus-Konstruktivismus-Debatte; in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*; Bd. 4; Nr. 1; S. 139-151.
- Keohane, Robert O. (1984): *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. (1988): International Organizations: Two Approaches; in: *International Studies Quarterly*; Bd. 32; Nr. 3; S. 379-396.
- Keohane, Robert O. und Nye, Joseph S. (1989): *Power and Interdependence*; Glenview: Scott, Foresman and Company.
- Kerremans, Bart (1996): Do Institutions Make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union; in: *Governance. An International Journal of Policy and Administration*; Bd. 9; Nr. 2; S. 217-240.
- Kingdon, John W. (1984): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*; Michigan: University of Michigan.
- Knutsen, Torbjorn L. (1997): *A History of International Relations*; Manchester: Manchester University Press.
- Kohler-Koch, Beate (1992): Interessen und Integration; in Kreile, Michael (Hrsg.): *Die Integration Europas*, (PVS-Sonderheft Nr.23); Opladen: Westdeutscher Verlag; S. 81-119.
- Kohler-Koch, Beate (1996): Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen; in: Jachtenfuchs, Markus und Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich; S. 193-224.
- Kohler-Koch, Beate (2000a): Framing the Bottleneck of Constructing Legitimate Institutions; in *Journal of European Public Policy*, Bd. 7; Nr. 4; S. 513-531.
- Kohler-Koch, Beate (200b): Ordnungsdenken in einer globalisierten Welt; in: Lutz, Dieter S. (Hrsg.): *Globalisierung und nationale Souveränität*. Festschrift für Wilfried Röhrich; Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft; S. 189-225.
- Kohler-Koch, Beate; Conzelmann, Thomas und Knodt, Michéle (i.E.): *Europäische Integration – Europäisches Regieren*; Opladen: Leske+Budrich. (zitierte Fassung vom Oktober 2001)

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Arbeitsprogramm der Kommission für 2002; KOM (2001) 620 endgültig.
- Kratochwil, Friedrich und Ruggie, John G. (1986): International Organization: A State of the Art on an Art of the State; in: *International Organization*; Bd. 40; Nr. 4; S. 753-775.
- Laffan, Brigid (1998): The European Union: A Distinctive Model of Internalization; in: *Journal of European Public Policy*; Bd. 5; Nr. 2; S. 235-253.
- Laffan, Brigid (2001): The European Union Polity: A Union of Regulative, Normative and Cognitive Pillars; in: *Journal of European Public Policy*; Bd. 8; Nr. 5; S. 709-727.
- Lake, David A. (1999): *Entangling Relations. American Foreign Policy in its Century*; Princeton: Princeton University Press.
- Lehrer, Keith (1999): Knowledge, Skepticism and Coherence; in: Tomberlin, James E. (Hrsg.): *Epistemology; (Philosophical Perspectives, Sonderheft Nr. 13)*; S. 131-140.
- Lepsius, Rainer M (1991): Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft; in: Wildenmann, Rudolf und Besters, Hans (Hrsg.): *Staatswerdung Europas? Optionen für die Europäische Union*; Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft; S. 19-40.
- Lepsius, Rainer M (1997): Institutionalisation und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien; in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): *Institutionenwandel; (Leviathan, Sonderheft Nr. 16)*; Opladen: Westdeutscher Verlag; S. 57-69.
- Lindberg, Leon N. (1963): *The Political Dynamics of European Integration*; Stanford: Stanford University Press.
- Lindberg, Leon N. und Scheingold, Stuart A. (1970): *Europe's Would-Be Polity*; Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Lodge, Juliet E. (1998a): Intergovernmental Conferences and European Integration: Negotiating the Amsterdam Treaty; in: *International Negotiation. A Journal of Theory and Practice*; Bd. 3; Nr. 3; S.345-362.
- Lodge, Juliet E. (1998b): Negotiations in the European Union: The 1996 Intergovernmental Conference; in: *International Negotiation. A Journal of Theory and Practice*; Bd. 3; Nr. 3; S.481-505.
- Lowi, Theodore J. (1964): American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory; in: *World Politics*; Bd. 16; Nr. 4; S. 677-715.
- Lowi, Theodore J. (1972): Four Systems of Policy, Politics and Choice; in: *Public Administration Review*; Bd. 32; Nr.4; S. 298-310.
- Lyotard, Jean-Francois (1994): The Postmodern Condition; in: Seidman, Steven (Hrsg.): *The Postmodern Turn*; Cambridge: Cambridge University Press; S. 27-38.
- Luce, Duncan R. und Raiffa, Howard (1957): *Games and Decisions: Introduction and Critical Survey*; New York: John Wiley and Sons.
- March, James G. und Olsen, Johan P. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life; in: *American Political Science Review*, Nr. 78; S. 734-749.
- March, James G. und Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*; New York und London: The Free Press.
- March, James G. und Olsen, Johan P. (1998): The Institutional Dynamics of International Political Orders; in: *International Organization*; Bd. 52; Nr. 4; S. 943-969.
- Marks, Gary (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC; in: Cafruny, Alan W. und Rosenthal, Glenda (Hrsg.): *The State of the European Community. The Maastricht Debates and Beyond*; Boulder: Essex: S. 387-410.

- May, Peter J. (1992): Policy Learning and Failure; in: *International Public Policy*; Bd. 12; Nr. 4; S. 331-354.
- Meyer, John W.; Boli, John und George M. Thomas (1987): *Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account*; in: George M. Thomas; John W. Meyer, Francisco O- Ramirez und John Boli (Hg.): *Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual*; Newbury Park: Sage; S. 12-37.
- Miller, Gary (2000): *Rational Choice and Dysfunctional Institutions*; in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Bd. 13; Nr. 4; S. 535-547.
- Milliken, Jennifer (1999): *The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods*; in: *European Journal of International Relations*; Bd. 5; Nr. 2; S. 225-254.
- Mitrany, David (1943): *A Working Peace System. AN Argument for the Functional Development of International Organization*; London: Royal Institute of International Affairs.
- Mörth, Ulrika (2000): *Competing Frames in the European Commission – the Case of the Defense Industry and Equipment Issue*; in: *Journal of European Public Policy*; Bd. 7; Nr. 2; S. 173-189.
- Moravcsik, Andrew (1991): *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*; in: *International Organization*; Bd. 45; Nr. 1; S. 19-56.
- Moravcsik, Andrew (1993): *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*; in: *Journal of Common Market Studies*; Bd. 31; Nr.4; S. 473-524.
- Moravcsik, Andrew (1997): *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*; in: *International Organization*, Bd. 51; Nr. 4; S. 513-553.
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*; Ithaca und New York: Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew (1999): *A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation*; in: *International Organization*, Bd. 53; Nr. 2; S. 267-306.
- Müller, Harald (1994): *Internationale Beziehungen als Kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien*; in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*; Bd. 1; Nr. 1; S. 15-44.
- Müller Harald (1995): *Spielen hilft nicht immer. Die Grenzen des Rational-Choice-Ansatzes und der Platz der Theorie kommunikativen Handelns in der Analyse internationaler Beziehungen*; in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*; Bd. 2; Nr. 2; S. 371-391.
- Müller, Harald und Risse, Thomas (2001): *Arguing and Persuasion in Multilateral Negotiations. Grant Proposal to the Volkswagen Foundation. Schwerpunkt ‚Globale Strukturen und ihre Steuerung‘*; Fassung August 2001.
- Neumann, Iver B. (1995): *Collective Identity Formation: Self and Other in International Relations* (EUI Arbeitspapier RSC 95, 36); San Domenico.
- Nugent, Neill (2001): *The European Commission*; Basingstoke: Palgrave.
- Oakeshott, Michael (1991): *Rationalism in Politics*; in: *Rationalism and Politics and other Essays*; London: Liberty Press; S. 5-42.
- Padgen, Anthony (1996): *Das erfundene Amerika. Der Aufbruch des europäischen Denkens in die Neue Welt*; München: Diederichs Verlag.
- Payne, Roger A. (2001): *Persuasion, Frames and Norm Construction*; in *European Journal of International Relations*, Bd. 7; Nr. 1; S. 37-61.
- Peters; Guy B. (1999): *Institutional Theory in Political Science. The ‚New Institutionalism‘*; London und New York: Printer.

- Peterson, John (1995): Decision-Making in the European Union. Towards a Framework for Analysis; in: *Journal of European Public Policy*; Bd. 2; Nr. 1; S. 69-93.
- Pfetsch, Frank R. (1998a): Negotiating the European Union: A Negotiation-Network Approach; in: *International Negotiation. A Journal of Theory and Practice*; Bd. 3; Nr. 3; S. 293-317.
- Pfetsch, Frank A. (1998b): Conclusions; in: *International Negotiation. A Journal of Theory and Practice*; Bd. 3; Nr. 3; S. 507-514.
- Pierson, Paul (1996): The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis; in: *Comparative Political Studies*; Bd. 29; Nr. 2; S. 123-163.
- Pierson, Paul (2000): The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change; in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Bd. 13; Nr. 4; S. 475-799.
- Pollack, Mark A. (1994): Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community; in: *Journal of Public Policy*; Bd. 14; Nr. 2; S. 95-145.
- Pollack, Mark A. (1997a): Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community; in: *International Organization*; Bd. 51; Nr. 1; S. 99-134.
- Pollack, Mark A. (1997b): Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making; in: *Journal of European Public Policy*; Bd. 4; Nr. 4; S. 572-590.
- Pollack, Mark A. (1999): Delegation, Agency and Agenda Setting in the Treaty of Amsterdam; *European Integration Online Papers (EioP)*; Bd. 3; Nr. 6.
- Popper, Karl (1968): *The Logic of Scientific Discovery*; New York: Harper & Row.
- Powell, Robert (1991): Absolute and Relative Gains in International Relations Theory; in: *American Political Science Review*; Bd. 85; Nr.4; S. 1303-1320.
- Powell, Robert (1994): Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberal Debate; in: *International Organization*, Bd. 48; Nr. 2; S. 313-344.
- Powell, Robert (1999): *In the Shadow of Power. States and Strategies in International Politics*; Princeton: Princeton University Press.
- Prittitz, Volker von (1994): *Politikanalyse*; Opladen: Leske + Budrich.
- Prittitz, Volker von (1996): Verständigung über die Verständigung. Anmerkungen und Ergänzungen zur Debatte über Rationalität und Kommunikation in den Internationalen Beziehungen; in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*; Bd. 3; Nr.1; S. 133-147.
- Putnam, Robert O. (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games; in: *International Organization*; Bd. 42; Nr. 3; S. 427-460.
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*; Cambridge: Harvard University Press.
- Rein, Martin und Schön, Donald (1993): Reframing Political Discourse; in: Fischer, Frank und Forseter, John (Hrsg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*; Durham: Duke University Press; S. 145-166.
- Risse-Kappen, Thomas (1995): Reden ist nicht billig. Zur Debatte um Kommunikation und Realität; in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*; Bd. 2; Nr. 1; S. 171-184.
- Risse, Thomas (1999): International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behavior in the Human Rights Area; in: *Politics & Society*, Bd. 27; Nr.4; S. 529-559.
- Risse, Thomas (2000): "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics; in: *International Organization*, Bd. 54; Nr.1; S. 1-39.

- Rosenau, James N. (1992) (Hrsg.): *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*; Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo (1996): *Political Institutions. An Overview*; in: Goodin, Robert E. und Klingemann, Hans-Dieter (Hrsg.): *Handbook of Political Science*; New York: Oxford University Press.
- Roussel, Eric (1996): *Jean Monnet, 1888-1979*. Paris: Fayard.
- Sandholtz, Wayne und Zysman, John (1989): 1992: Recasting the European Bargain; In: *World Politics*; Bd. 42; Nr. 1; S. 95-128.
- Sandholtz, Wayne (1992) *High-Tech Europe: The Politics of International Cooperation*. Berkeley: University of California Press.
- Sandholtz, Wayne (1993): *Institutions and Collective Action: The New Telecommunications in Western Europe*; in: *World Politics*; Bd. 45; Nr. 2; S. 242-270.
- Saratzki, Thomas (1996): *Wie Unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, Funktionale Bezüge und Strukturelle Differenzen von Zwei Verschiedenen Kommunikationsmodi*; in: Volker von Pritwitz (Hrsg.): *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*; Opladen: Leske + Budrich; S. 19-33.
- Schaber, Thomas und Ulbert, Cornelia (1994): *Reflexivität in den Internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte*; in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*; Bd. 1; Nr. 1; S. 139-169.
- Scharpf, Fritz W. (1988): *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*; in: *Public Administration*, Bd. 66; S. 239-278.
- Scharpf, Fritz W. (1996): *Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt*; in: Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Europäische Integration*; Opladen: Leske + Budrich; S. 109-140.
- Scharpf, Fritz W. (1997): *Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance*; in: *Journal of European Public Policy*; Bd. 4; Nr. 4; S. 520-538.
- Scharpf, Fritz W. (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*; Boulder: Westview Press.
- Scheinman, L. und Feld, W. (1972): *The European Economic Community and National Civil Servants of the Member States*; in: *International Organization*; Bd. 26; Nr. 1; S. 121-135.
- Schimmelfenning, Frank (1997): *Rhetorisches Handeln in der Internationalen Politik*; in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Bd. 4; Nr. 2; S. 219-254.
- Schmalz-Bruns, Rainer (1995): *Die Theorie des kommunikativen Handelns – eine Flaschenpost?*; in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*; Bd. 2; Nr. 2; S. 347-370.
- Schmidt, S. K. (1998): *Commission Activism: Subsuming Telecommunications and Electricity under European Competition Law*; in: *Journal of European Public Policy*; Bd. 5; Nr. 1; S. 169-184.
- Schmidt, Vivien A. (1997): *European Integration and Institutional Change: The Transformation of National Patterns of Decision-Making*; in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): *Institutionenwandel*; (Leviathan, Sonderheft Nr. 16); Opladen: Westdeutscher Verlag; S. 143-180.
- Schmidt, Vivien A. (1999): *National Pattern of Governance under Siege: The Impact of European Integration*; in: Kohler-Koch, Beate und Eising, Rainer (Hrsg.): *The Transformation of Governance in the European Union*; London: Routledge; S. 155-172.
- Schneider, Gerald (1994): *Rational Choice und kommunikatives Handeln. Eine Replik auf Harald Müller*; in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*; Bd. 1; Nr. 2; S. 357-366.

- Schoppa, Leonard J. (1999): The Social Context in Coercive International Bargaining; in: *International Organization*, Bd. 53; Nr. 2; S. 307-342.
- Scott, Richard W. (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Smith, Steve (1999): Social Constructivisms and European Studies: A Reflectivist Critique; in: *Journal of European Public Policy*, Bd. 6; Nr. 4; S. 682-691.
- Smith, Steve (2000): Wendt's World; in *Review of International Studies*; Bd. 26; S. 151-163.
- Smyrl, Marc E. (1998): When and How do the Commission's Preferences Matter?; in: *Journal of Common Market Studies*; Bd. 36; Nr. 1; S. 79-99.
- Snow, David A. und Benford, Robert D. (1992): Master Frames and Cycles of Protest; in: Morris, Alan D. und McClury Mueller, Carol (Hrsg.): *Frontiers in Social Movement Theory*; New Haven: Yale University Press; S. 133-155.
- Surel, Yves (2000): The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making; in: *Journal of European Public Policy*; Bd. 7; Nr. 4; S. 495-512.
- Tallberg, Jonas (2000): The Anatomy of Autonomy: An Institutional Account of Variation in Supranational Influence; in: *Journal of Common Market Studies*; Bd. 38; Nr. 5; S. 843-864.
- Taylor, Paul (1983): *The Limits of European Integration*; New York: Columbia University Press.
- Tranholm-Mikkelsen, Jeppe (1991): Neo-Functionalism: Obstinate or Obsolete. A Reappraisal in the Light of new Dynamism of the EC; in: *Millenium*; Bd. 20; Nr.1; S. 1-22.
- Tsebelis, George (1990): *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*; Berkeley: University of California Press.
- Ucarer, Emek M. (2001): From the Sidelines to Center Stage: Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs; *European Integration Online Papers (EioP)*; Bd.5; Nr. 5.
- Vasquez, John A. (1998): *The Power of Power Politics. From Classical Realism to Neotraditionalism*; Cambridge: Cambridge University Press.
- Walkenhorst, Heiko (1999): *Europäischer Integrationsprozeß und europäische Identität. Die politische Bedeutung eines sozialpsychologischen Konzepts*; Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Wallace, William (1996): Government without Statehood: The Unstable Equilibrium; in: Hellen Wallace und William Wallace (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*; Oxford: Oxford University Press; S. 429-460.
- Waltz, Kenneth (1959): *Man, the State, and War*; New York: Columbia University Press.
- Waltz, Kenneth (1979): *Theory of International Politics*; New York: McGraw-Hill Publishing Company.
- Waltz, Kenneth (1988): The Origins of War in Neorealist Theory; in: Robert I. Rotberg und Theodore K. Rabb (Hrsg.): *The Origin and Prevention of Major Wars*; Cambridge: Cambridge University Press; S. 39-52.
- Weber, Max (1976): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*; Tübingen: Mohr.
- Wendt, Alexander (1987): The Agent-Structure Problem in International Relations; in: *International Organization*; Bd. 41; Nr. 3; S. 335-370.
- Wendt, Alexander (1994): Collective Identity Formation and the International State; in: *The American Political Science Review*; Bd. 88; Nr. 2; S. 384-396.
- Wendt, Alexander (1999): *Social Theory of International Politics*; Cambridge: Cambridge University Press.

- Wessels, Wolfgang (1994): Institutionen der Europäischen Union: Langzeittrends und Leitideen; in: Göhler, Gerhard (Hrsg.): Die Eigenart der Institutionen: Zum Profil politischer Institutionentheorie; Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft; S. 301-330.
- Wessels, Wolfgang (1998): Comitology: Fusion and Action. Politico-Administrative Trends in the EU System; in: Journal of European Public Policy; Bd. 5; Nr. 2; S: 209-234.
- Westlake, Martin (1994): The Commission and the Parliament. Partners and Rivals in the European Policy-Making Process; London: Butterworth.
- White, Morton (1987): Philosophy, the Federalist and the Constitution; New York: Oxford University Press.
- Williamson, Oliver E. (1985): Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications; New York: Free Press.
- Winham, Gilbert R. (1977): Negotiation as a Management Process; in: World Politics; Bd. 30; Nr. 1; S. 87-114.
- Wrong, Dennis H. (1968): Some Problems in Defining Social Power; in: American Journal of Sociology; Bd. 73; Nr. 6; S. 673-681.
- Wrong, Dennis H. (1988): Power. Its Forms, Bases, and Uses; Oxford: Basil Blackwell Publishers.
- Yondorf, Walter (1965): Monnet and the Action Committee: The Formative Period of the European Communities; in: International Organization; Bd. 19; Nr. 4; S. 885-912.
- Young, Oran R. (1989): The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment; in: International Organization; Bd. 43; Nr. 3; S. 349-375.
- Young, Oran R. (1991): Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society; in: International Organization, Bd. 45; Nr. 3; S. 281-308.
- Young, Oran R. (1999): Comment on Andrew Moravcsik, "A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation"; in: International Organization, Bd. 53; Nr. 4; S. 805-809.
- Zangl, Bernhard (1995): Der Ansatz der Zwei-Ebenen Spiele. Eine Brücke zwischen dem Neoinstitutionalismus und seinen KritikerInnen?; in: Zeitschrift für internationale Beziehungen; Bd. 2; Nr.2; S. 393-416.
- Zangl, Bernhard und Zürn, Michael (1996): Argumentatives Handeln die Internationalen Verhandlungen. Moderate Anmerkungen zur Post-Realistischen Debatte; in Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Bd. 3; Nr. 2; S. 341-366.
- Zangl, Bernhard und Zürn, Michael (1999): Interessen in der Internationalen Politik: Der Akteurszentrierte Institutionalismus als Brücke zwischen Interesseorientierten und Normorientierten Handlungstheorien; in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Bd. 9; Nr. 3; S. 923-950.