

European Governance

Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie

Tanja A. Börzel

April 2007

Berliner Arbeitspapier zur Europäischen Integration **Nr. 1**
Berlin Working Paper on European Integration **No. 1**

ARBEITSSTELLE EUROPÄISCHE
JEAN MONNET LEHRSTUHL INTEGRATION



Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
2. Governance und EU Policy-Making.....	2
2.1. <i>Was ist Governance?</i>	2
2.2. <i>European Governance: Ein Analyseraster</i>	6
3. European Governance – Inter- und transgouvernementale Verhandlungssysteme zwischen Hierarchie und Wettbewerb.....	13
3.1. <i>Der lange Schatten der supranationalen Hierarchie</i>	13
3.2. <i>Inter- und transgouvernementale Zusammenarbeit und ihr Schatten</i>	18
4. Zusammenfassung und Schlussbemerkungen.....	19
5. Literaturverzeichnis.....	27

Die Autorin / The Author

Tanja A. Börzel ist Professorin für Politikwissenschaft und seit Dezember 2004 Leiterin der Arbeitsstelle Europäische Integration am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin. Seit September 2006 hält sie einen Jean Monnet Lehrstuhl für Europäische Integration.

Tanja A. Börzel is professor of political science and directs since December 2004 the Center for European Integration of the Otto Suhr Institute of Political Science at the Freie Universität Berlin. Since September 2006, she holds a Jean Monnet Chair for European Integration.

Die [Berliner Arbeitspapiere zur Europäischen Integration](http://www.fu-berlin.de/europa) werden von Prof. Dr. Tanja A. Börzel, Jean Monnet Lehrstuhl für Europäische Integration und Leiterin der Arbeitsstelle Europäische Integration am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, veröffentlicht. Die Arbeitspapiere sind auf der gemeinsamen Internetseite von Jean Monnet Lehrstuhl und Arbeitsstelle verfügbar: <http://www.fu-berlin.de/europa>

The [Berlin Working Papers on European Integration](http://www.fu-berlin.de/europa) are published by Prof. Dr. Tanja A. Börzel, Jean Monnet Chair for European Integration and Director of the Center for European Integration of the Otto Suhr Institute of Political Science at Freie Universität Berlin. The Working Papers are available on the joint website of the Jean Monnet Chair and the Center: <http://www.fu-berlin.de/europa>

1. Einleitung¹

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit *European Governance*, also mit der Frage, wie in der Europäischen Union (EU) regiert wird.² Welches sind die Strukturen und Prozesse politischer Herrschaft, durch die sich die EU als politisches System auszeichnet? In der Literatur wird immer häufiger die Annahme vertreten, dass es sich bei der EU um ein überaus komplexes, funktional und territorial ausdifferenziertes Mehrebenensystem handelt, das sich nicht mit den herkömmlichen Konzepten und Theorien erfassen lässt, sondern eine Regierungsform eigener Art (*sui generis*) darstellt. Mit einem beachtlichen Maß an Kreativität hat die Politikwissenschaft Begrifflichkeiten entwickelt, welche den außerordentlichen Charakter der EU als neue, post-nationale Herrschaftsstruktur erfassen soll.

Dieser Beitrag argumentiert, dass die EU aus vergleichender Perspektive gar nicht so neuartig ist, obgleich gewisse Unterschiede zu den Herrschaftsstrukturen ihrer Mitgliedsstaaten bestehen. Erstens findet sich in der EU genauso wie die Nationalstaaten eine Verschachtelung verschiedener Governance Formen, die das gesamte Spektrum zwischen Markt und Hierarchie abdeckt. Zweitens hat sich die EU – und hier liegt ein wesentlicher Unterschied zur nationalen Ebene – verhältnismäßig wenig der so genannten „modernen“ (Kooiman 1993) oder „kooperativen“ (Mayntz 1998) Governanceformen bedient, die systematisch private Akteure in den Politikprozess miteinbeziehen und häufig auch als Netzwerke bezeichnet werden (Rhodes 1997; Eising/Kohler-Koch 1999). Der auf Marktmechanismen basierende politische Wettbewerb spielt hingegen eine immer wichtigere Rolle, die in der Literatur bisher jedoch weitgehend vernachlässigt worden ist. In der EU wird also weniger durch Netzwerke als durch inter- und transgouvernementale Verhandlungen und politischen Wettbewerb im Schatten der Hierarchie regiert.

Der Beitrag gliedert sich in drei Teile. Der erste Teil entwickelt mit Hilfe der *Governance* Literatur einen analytischen Rahmen, der es erlauben soll, das Wesen von Governance in der EU zu erfassen. Der Analyserahmen legt einen breiten *Governance* Begriff zugrunde, der auf institutionalisierte Formen der Handlungskoordination abstellt und damit sowohl der strukturellen als auch der prozessualen Dimension des Konzeptes gerecht zu werden sucht. Im zweiten Teil werden mit Hilfe des Analyserahmens Strukturen und Prozesse von Governance in der EU untersucht. Die Analyse wird zeigen, dass in der EU politische Entscheidungen in multiplen, sich überlagernden Verhandlungssystemen verabschiedet und umgesetzt werden. Das immer dichter werdende und weiter verzweigte Netz von Verhandlungsbeziehungen gilt aber auch als zentrales Merkmal moderner Staatlichkeit (Scharpf 1991; vgl. Benz 2001; Leibfried/Zürn 2006). Außerdem sind die Verhandlungssysteme, in denen nationale und europäische Politik gleichermaßen entsteht, überwiegend in hierarchische Strukturen eingebettet. Dies unterscheidet sowohl den Staat als auch

¹ Ich danke Ingeborg Tömmel, Arthur Benz, Andrea Lenschow, Nicole Bolleyer, Sandra Eckert, Diana Panke, Thomas Risse, Carina Sprungk und Tobias Hofmann für hilfreiche Kritik und Kommentare. Mein besonderer Dank gilt Lars Schäfer, Peter Dylling-Brenzinger, Annabelle Merklin und Andreas Oldenbourg für ihre hervorragenden Recherchearbeiten, ohne die dieser Beitrag in der Form nicht hätte geschrieben werden können.

² Unter Governance wird hier „Regieren mit großen R verstanden“ (Kohler-Koch 1998). Anders als regieren mit kleinem r umfasst Governance damit auch kollektive Regelungsformen gesellschaftlicher Sachverhalte, die nicht ausschließlich durch staatliche Akteure bestimmt sind (Mayntz 2004).

die EU von der internationalen Ebene, auf der Politik weitgehend ohne den „Schatten der Hierarchie“ auskommen muss. Der entscheidende Unterschied zwischen der EU und dem modernen Staat liegt vielmehr darin, dass die Verhandlungssysteme der EU noch sehr viel stärker durch gouvernementale Akteure dominiert werden. Es finden sich auf EU-Ebene kaum Formen von gesellschaftlicher Selbstkoordination oder *Network Governance*. Dafür gewinnt der Leistungswettbewerb mit der Übertragung des Prinzips der wechselseitigen Anerkennung auf Bereiche außerhalb des Binnenmarktes sowie der Einführung der Offenen Methode der Koordinierung, v.a. im Bereich der Sozialpolitik als Governance Form an Bedeutung.

Der Beitrag schließt mit einigen Überlegungen zur Frage, weshalb sich im Schatten der Hierarchie supranationaler Institutionen inter- und transgouvernementale Verhandlungssysteme herausgebildet haben, während sich intermediäre Netzwerke oder gesellschaftlicher Selbstkoordination im EU Mehrebenensystem bisher nur in Ansätzen finden lassen?

2. Governance und EU Policy-Making

2.1. Was ist Governance?

Der *Governance* Begriff hat in den letzten Jahren einen rasanten Aufstieg erfahren, nicht nur in der Integrationsforschung, sondern auch in anderen Teildisziplinen der Politikwissenschaft (Schuppert 2005). Trotz oder gerade wegen seines Erfolgs wird der *Governance* Begriff jedoch recht unterschiedlich verstanden und häufig nicht klar definiert, was nicht selten für Verwirrung sorgt. Dies ist nicht der Ort, einen Überblick oder gar eine Synthese der Governance Literatur für die EU Forschung zu liefern.³ Es soll vielmehr versucht werden, eine Governance Typologie zu entwickeln, die sich so weit wie möglich an bestehende Ansätze und Konzepte anlehnt und gleichzeitig erlaubt, die in der EU auftretenden Governance Formen beziehungsweise deren Kombinationen systematisch zu erfassen und mit denen anderer politischer Systeme (Staat, andere regionale Organisationen, internationale Regime und Organisationen) zu vergleichen.

In Anlehnung an die Arbeiten von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf versteht dieser Beitrag unter Governance institutionalisierte Modi der sozialen Handlungskoordination, durch die kollektiv verbindliche Regelungen (*policies*) verabschiedet und implementiert werden (Mayntz and Scharpf 1995b; Mayntz 2004; Scharpf 2000). Governance Formen haben somit eine Struktur- und eine Prozesskomponente (Scharpf 1997: 97; Mayntz/Scharpf 1995: 19). Zum einen handelt es sich um Regelungsstrukturen (*governance structures*), sie sich auf die Institutionen und Akteurskonstellationen beziehen. Zum anderen geht es um Koordinations- oder Interaktionsprozesse, die auf (wechselseitige) Verhaltensänderungen der beteiligten Akteure abzielen. Da Institutionen Arenen für die soziale Handlungskoordination organisieren, Akteuren Kompetenzen und Ressourcen zuteilen, den Zugang zu politischen Entscheidungsarenen regulieren und die Handlungsorientierungen von Akteuren

³ Vgl. dazu Börzel 2005a; Kohler-Koch/Rittberger 2006.

beeinflussen, setzen sie den Rahmen für die Modi der Handlungskoordination. Es gibt also eine logische Verbindung zwischen der strukturellen und der prozessualen Komponente von Governance.

2.1.1 Governance als institutionalisierte Regulationsstrukturen

Die Governance Forschung unterscheidet grundsätzlich drei verschiedene Regulationsstrukturen: Hierarchie, Markt (Wettbewerbssysteme)⁴ und Verhandlungssysteme. Letztere schließen auch Netzwerke als informelle, also nicht formalisierte Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen ein.⁵

Die stark vereinfachte Gegenüberstellung von drei idealtypischen Regulationsstrukturen führt zu einer Typologie, die auf die strukturelle Kopplung der Akteure als zentrales Unterscheidungsmerkmal abhebt, die durch Institutionen wesentlich bestimmt wird und die wiederum die Modi der sozialen Handlungskoordination beeinflusst (siehe Scharpf 2000). *Hierarchie* beruht auf einem institutionalisierten Über-/ Unterordnungsverhältnis, welches die Handlungsautonomie der untergeordneten Akteure entscheidend einschränkt (feste Kopplung). Damit besteht die Möglichkeit der asymmetrischen Beeinflussung, die in den anderen beiden Regulationsstrukturen ausgeschlossen ist. In Verhandlungs- und Wettbewerbssystemen stehen sich die Akteure nämlich formal gleichberechtigt gegenüber. Das schließt keineswegs aus, dass Akteure über unterschiedliche Verhandlungsmacht oder Konkurrenzfähigkeit verfügen (Benz 2001: 173). Es kommt vielmehr darauf an, dass sie institutionell gleichgestellt sind, also kein Akteur durch die erzielte Einigung gegen seinen Willen gebunden werden kann. Die Institutionen von *Wettbewerbssystemen* sehen keine strukturelle Kopplung vor, Akteure können ihre Handlungen also völlig autonom über wechselseitige Anpassung koordinieren. *Verhandlungssysteme* sind schließlich durch lose Kopplung zwischen den Akteuren gekennzeichnet. Die Handlungskoordination erfolgt über wechselseitige Beeinflussung. Im Unterschied zu formalisierten Verhandlungssystemen ergibt sich in Netzwerken die Kopplung aus den wechselseitigen Ressourcenabhängigkeiten zwischen den Akteuren und/oder informellen Normen, die ihre Gleichstellung gewährleisten.

Der Grad der Kopplung wird durch die Institutionen bestimmt. Dies gilt auch für die Akteurskonstellationen innerhalb der Regulationsstrukturen, da Institutionen den Zugang zu politischen Entscheidungsarenen und die Ressourcen von Akteure regeln. Die Governance Forschung unterscheidet nach wie vor zwischen *öffentlichen* und *privaten* Akteuren, auch wenn sie die strikte Trennung zwischen Staat und Gesellschaft zu überwinden sucht. Anders als private Akteure, verfügen öffentliche Akteure über die Fähigkeit zum hoheitlichen Handeln, auch wenn sie in Verhandlungs- und Wettbewerbsbeziehungen darauf formal verzichten. Sie können die institutionellen Regeln für

⁴ In der politikwissenschaftlichen Forschung wird der Markt selten als Governance Form betrachtet, weil es sich um eine spontane, also nicht intentionale Ordnungsstruktur handelt, in der Akteure nicht über die Fähigkeit verfügen, gemeinsame Ziele zu setzen und diese durch koordiniertes Handeln zu verfolgen (Mayntz 1996: Fn. 21). Gleichwohl lassen sich marktförmige Strukturen institutionalisieren, die über den Mechanismus des Wettbewerbs politische Entscheidungen beeinflussen sollen (Benz i.E.). In diesen Fällen bietet es sich an, von *Wettbewerbssystemen* zu sprechen.

⁵ Die Literatur diskutiert noch weitere Merkmale von Netzwerken wie die spezifische Akteurskonstellation, die sowohl öffentliche als auch private Akteure umfassen muss (z.B. Mayntz 1993b) oder die vertrauensbasierten Beziehungen, die zu einer größeren Verständigungsbereitschaft und Problemlösungsorientierung bei den Akteuren führen (z.B. Scharpf 1993; Benz 2001: 171). Diese Engführung des Netzwerkkonzepts ist aber sowohl theoretisch als auch empirisch problematisch (vgl. Börzel 1998).

Verhandlungen und Wettbewerb verbindlich festlegen beziehungsweise ändern und damit auch die Zusammensetzung und Struktur der Akteurskonstellationen beeinflussen (Mayntz 1996: 156-160). Außerdem sind öffentliche Akteure durch ihr Mandat dem Gemeinwohl verpflichtet und dadurch „funktionsspezifischen Legitimationszwängen und Sanktionen unterworfen“ (Scharpf 1991: 630). Die Möglichkeit zum hoheitlichen und legitimierten Handeln erzeugt häufig einen Schatten der Hierarchie, der einen entscheidenden Einfluss auf nicht-hierarchischer Modi sozialer Handlungskoordination haben kann (siehe unten).

Während politische Hierarchien allein öffentlichen Akteuren vorbehalten sind, können Verhandlungs- und Wettbewerbssysteme in ihren Akteurskonstellationen variieren. *Inter- oder transgouvernementale Verhandlungssysteme*⁶ setzen sich aus rein öffentlichen Akteuren zusammen, die in verschiedenen Regierungsbereichen (Politiksektoren) und auf unterschiedlichen Regierungsebenen (international, europäisch, national, regional, lokal) angesiedelt sein können. *Intermediäre Verhandlungssysteme* bringen öffentliche Akteure mit Vertretern wirtschaftlicher und/oder gesellschaftlicher Interessen zusammen (Mayntz 1993b; Scharpf 1993). Diese Regelungsstrukturen werden häufig mit dem Attribut „kooperativ“ (Mayntz 1998), „modern“ (Kooiman 1993) oder einfach „neu“ versehen.⁷ Einige Autor(inn)en verwenden den Governance Begriff sogar ausschließlich für informelle Netzwerke und formalisierte Verhandlungssysteme zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, weshalb dann auch von *network governance* gesprochen wird (Rhodes 1997; Eising/Kohler-Koch 1999). *Gesellschaftliche Verhandlungssysteme* kommen ohne die Beteiligung öffentlicher Akteure aus. Dazu zählen die verbandliche Selbstregelung (Streeck/Schmitter 1985) und die so genannten privaten Regime, wie sich vor allem in der internationalen Politik zunehmend herausbilden (z.B. Cutler, et al. 1999).

In Wettbewerbssystemen konkurrieren keinesfalls nur private Akteure um die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, beispielsweise wenn öffentliche Aufgaben ausgelagert werden (*contracting out*). An einem solchen Wettbewerb können sich durchaus auch öffentliche Akteure, z.B. Universitäten, beteiligen. Der *Steuer- oder Regulierungswettbewerb* zwischen Staaten, Regionen oder Gemeinden ist schließlich ein Wettbewerbssystem, an dem ausschließlich öffentliche Akteure partizipieren, weil nur sie über die entsprechenden Kompetenzen verfügen (Benz 2001: 171-173; Benz i.E.).

2.1.2 Governance als Modi der sozialen Handlungskoordination

Die institutionalisierten Regelungsstrukturen begünstigen bestimmte Koordinationsmechanismen, die sich wiederum in idealtypische Modi der Handlungskoordination übersetzen lassen (vgl. Scharpf 2000). Es gibt also eine logische Verbindung zwischen der strukturellen und der prozessualen Komponente von Governance. Die Regelungsstrukturen wirken nicht determinierend, sondern unterstützen vielmehr bestimmte Modi der Handlungskoordination. Fritz Scharpf spricht von

⁶ In Analogie zur Definition transnationaler Beziehung von Keohane und Nye lassen sich transgouvernementale Verhandlungssysteme als ein “set of direct interactions among sub-units of different governments that are not controlled or closely guided by the policies of the cabinets or chief executives of those governments” definieren (Keohane/Nye 1974: 43).

⁷ So z.B. Héritier 2003; vgl. auch das vom EHI koordinierte Integrierte Projekt „New Modes of Governance in Europe“.

„Möglichkeitsgrenzen“, die institutionell anspruchsvollere Modi nicht zulassen, aber weniger anspruchsvolle Optionen nicht ausschließen (Scharpf 2000: 90-94).

Grundsätzlich gibt es zunächst einmal hierarchische und nicht-hierarchische Modi der Handlungskoordination. Hierarchische Koordination wird in der Regel mit *hoheitlicher Weisung* (z.B. Verwaltungsakt; Gerichtsurteil) gleichgesetzt, der sich Akteure unterwerfen müssen. Sie besitzt also die Fähigkeit, Akteure zu zwingen, gegen ihre Präferenzen und Interessen zu handeln, um gewählte Ziele zu erreichen (Scharpf 2000: 282). Die Fähigkeit kann auf der Androhung beziehungsweise dem Anwendung von physischer Gewalt beruhen, wird aber in gewöhnlich durch Institutionen (Recht) legitimiert (Wahlen, Vereinbarungen). Auch Mehrheitsentscheidungen enthalten ein genuines Element hierarchischer Koordination, weil ihr Wesen darin besteht, dass sich die Minderheit der Mehrheitsentscheidung beugen muss (Scharpf 2000).

Nicht-hierarchische Koordination beruht hingegen auf Freiwilligkeit. Interessenskonflikte werden über *Verhandlungen* gelöst. Die *freiwillige Einigung* erfolgt entweder über das Aushandeln Kompromissen und wechselseitigen Konzessionen (Tausch- und Koppelgeschäfte, Ausgleichszahlungen) vor dem Hintergrund feststehender Akteursinteressen (*bargaining*) oder über nicht-manipulative Verständigungs- und Überzeugungsprozesse (*arguing*), über die Akteure gemeinsame Interessen entwickeln und ihre eigenen Interessen entsprechend ändern (Benz 1994: 118-127; Börzel/Risse 2005).

Im *Wettbewerb* erfolgt die Handlungskoordination über die *Konkurrenz* zwischen den Akteuren, die sich wechselseitig in bestimmte Leistungsstandards anpassen (zum Folgenden ausführlich: Benz i.E.). Zwar verfolgen Akteure vordringlich ihre egoistischen Eigeninteressen. Sie streben jedoch nach einem gemeinsamen Ziel oder (knappen) Gut (Ressourcen, Zustimmung), von dem sie möglichst viel erhalten können, wenn sie sich im Vergleich zu den anderen als besser bewertet werden (Benz i.E.). Der politische Wettbewerb lenkt das Handeln von Akteuren auf die Erreichung gesellschaftlicher Werte oder kollektiver Güter beziehungsweise Leistungen. Anders als im privaten oder wirtschaftlichen Wettbewerb ist die vergleichende Bewertung aber legitimationspflichtig; sie erfolgt nach institutionell festgelegten Kriterien durch dafür öffentlich beauftragte Instanzen.

2.1.3 Die Verschachtelung und Verbindung von institutionellen Regelungsstrukturen

Bei den oben eingeführten institutionalisierten Regelungsstrukturen und den darin eingebetteten Modi der sozialen Handlungskoordination handelt es sich um Idealtypen, die in der Realität selten in Reinform auftreten. Vielmehr finden sich sowohl diesseits als auch jenseits des Staates in der Regel Kombinationen (Benz 2001: 175-202). In seinen neueren Arbeiten spricht Benz in diesem Zusammenhang auch von *Governanceregimen*, bezieht sich dabei allerdings auf die Modi der Handlungskoordination, die eingebettet sind, d.h. in einer Rangordnung zu einander stehen („Schatten“) oder miteinander verbundenen sind, d.h. gleichberechtigt nebeneinander stehen.

Die drei Arten von Verhandlungssystemen sind in der Regel in hierarchische Strukturen eingebettet. Öffentliche und private Akteure verhandeln mit- oder untereinander also fast immer im Schatten der Hierarchie. Das gilt auch für den politischen Wettbewerb, für den öffentliche Akteure den rechtlichen Rahmen setzen und in den sie intervenieren, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern oder Ergebnisse zu korrigieren, die als nicht gemeinwohlverträglich gelten. Umgekehrt können Hierarchie und Verhandlungssysteme im Schatten des Wettbewerb stehen, z.B. im Rahmen des New Public Managements, wenn Verwaltungen ihre Leistungen im Qualitätswettbewerb mit anderen Organisationen messen sollen (Benz 2006: 10) oder im Regulierungswettbewerb, in dem konkurrierende Gebietskörperschaften miteinander verhandeln, um Wettbewerbsvorteile nicht zu verlieren (Héritier, et al. 1994). Schließlich können Verhandlungen auch den Rahmen für politischen Wettbewerb und Hierarchie bilden. So beeinflussen die Verhandlungsrunden der Welthandelsorganisation die Bedingungen für den Systemwettbewerb zwischen Staaten, genauso wie international ausgehandelte Regime wichtige Parameter für staatliche Interventionen im Bereich der Umwelt-, Sicherheits- oder Menschenrechtspolitik setzen.

Die Verschachtelung oder Einbettung von Regelungsstrukturen impliziert eine Rangordnung zwischen den Regelungsstrukturen, in dem die einbettende Regelungsstruktur die institutionellen Spielregeln der Eingebetteten festlegt beziehungsweise ändern sowie korrigierend beziehungsweise substituierend in die Handlungskoordination eingreifen kann. Der institutionelle Schatten der Regelungsstruktur auf der ersten Ebene hat somit einen entscheidenden Einfluss auf die Handlungsorientierung und Kosten-Nutzen Kalküle der Akteure in der Regelungsstruktur auf der zweiten Ebene. Bei verbundenen Regelungsstrukturen müssen Akteure in unterschiedlichen Regelungsstrukturen ihr Handeln koordinieren, um eine politische Entscheidung zu treffen beziehungsweise umzusetzen. Das ist vor allem dann der Fall, wenn der Politikprozess multiple Arenen durchlaufen muss (Benz 2006: 12).

Um den „Governance Mix“ in der Europäische Union systematisch zu erfassen, wird nun im nächsten Abschnitt ein Analyseraster entwickelt, das die eingeführte Governance Typologie mit ihrer strukturellen und prozessualen Dimension auf die Ebene der EU Politik herunter bricht.

2.2 European Governance: Ein Analyseraster

Das hier entwickelte Analyseraster nimmt als Ausgangspunkt den institutionellen Rahmen, der durch die Regelungsstrukturen für EU Policy-Making definiert wird. Institutionen bestimmen den Zugang und die Ressourcen der Akteure sowie deren Beziehung zueinander. Dadurch binden sie nicht nur das Handeln von Akteuren an bestimmte Regeln, sondern ihre soziale Normen geben auch Standards für angemessenes Verhalten vor, welche die Präferenzen, Wahrnehmungen und Handlungsorientierungen von Akteuren im Policy-Making Prozess beeinflussen (March/Olsen 1989; Scharpf 1997: 38-43). Der institutionelle Rahmen für EU Policy-Making wird weitgehend durch das in den verschiedenen Verträgen zusammengefasste Europäische Primärrecht festgelegt. Darüber

hinaus haben sich informelle Institutionen herausgebildet, die sehr viel schwieriger zu erfassen sind. Das gilt auch für Netzwerke, welche die EU Policy-Making auf der informellen Ebene begleiten.

Das Analyseraster orientiert sich zunächst an den formalen Institutionen, weil sie die Regelungsstrukturen und damit die Möglichkeitsgrenzen für die Modi der Handlungskoordination im EU Policy-Making grundsätzlich festlegen, d.h. bestimmte Modi von vorneherein ausschließen. So kann weder in Verhandlungs- noch in Wettbewerbssystemen hierarchisch koordiniert werden. In letzteren können Akteure auch nicht verhandeln (Scharpf 2000: 90-94).

Darüber hinaus liegt der Fokus eher auf der Phase der Entscheidungsfindung und weniger auf der Umsetzung. Das hängt damit zusammen, dass es für die Umsetzung relativ einheitliche EU-Regeln gibt, die nur zwischen der Ersten und der Zweiten beziehungsweise Dritten Säule variieren. Grundsätzlich sind die Mitgliedstaaten für die Um- und Durchsetzung von EU-Entscheidungen zuständig. Inwieweit sie dabei auf hierarchische Koordination und Verhandlungen mit nachgeordneten öffentlichen beziehungsweise mit privaten Akteuren zurückgreifen, variiert nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Mitgliedstaaten erheblich. Für das Verhältnis *zwischen der EU und den Mitgliedstaaten* gilt hingegen in der Ersten Säule (Binnenmarkt, Währungsunion), dass die Implementation immer im Schatten der Hierarchie stattfindet, der durch den Vorrang und die unmittelbare Durchgriffswirkung des Gemeinschaftsrechtes erzeugt wird. Die Europäische Kommission und die nationalen Regierungen können einen Mitgliedstaat bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht vor dem Europäischen Gerichtshof verklagen, der dann verbindlich den Konflikt regelt (Art. 226, 227 EGV). Ein ähnliches Verfahren findet sich im Rahmen der Wettbewerbskontrolle (Art. 82; 88 EGV). Die Mitgliedstaaten können sich im Fall einer Verurteilung der hierarchischen Koordination durch Missachtung des EuGH *faktisch* entziehen, weil die EU über keine Zwangsgewalt verfügt. Bei der autoritativen Auslegung des Gemeinschaftsrechts im Rahmen des so genannten Vorlageverfahrens (Art. 234 EGV) sieht dies jedoch anders aus, weil hier die nationalen Gerichte das Urteil des EuGH vollstrecken.

Die Kommission hat in der Ersten Säule schließlich im Rahmen des Komitologieverfahrens die Möglichkeit, in die Implementation hierarchisch „hineinzukordinieren“. Die Kommission darf zur Durchführung von Ratsbeschlüssen rechtlich bindende Maßnahmen verabschieden (Art. 202 EGV). Sie kann diese Exekutivbefugnisse allerdings nicht gänzlich autonom ausüben, sondern wird dabei von Ausschüssen, die sich aus Experten nationaler Behörden zusammensetzen, beratend, mitverwaltend oder regelnd begleitet. Die Stellungnahmen der Ausschüsse sind nicht bindend, im Rahmen des so genannten Regelungsverfahrens kann eine negative Stellungnahme allerdings den Beschluss der Kommission aufheben und zu einer Vorlage im Rat führen. Insofern handelt es sich hier um ein inter- beziehungsweise transgouvernementales Verhandlungssystem, das gleich unter zwei Schatten der Hierarchie steht, dem der Kommission (außerhalb des Regelungsverfahrens) und dem des Rates (unter dem Regelungsverfahrens).

Somit steht die Implementation politischer Entscheidungen in der gesamten Ersten Säule grundsätzlich unter dem Schatten der Hierarchie. Vertreter intergouvernementalistischer Integrationsansätze könnten hier allerdings einwenden, dass die Mitgliedstaaten durch supranationale Institutionen nicht wirklich gegen ihren Willen gebunden werden, weil es um die Umsetzung von *Policies* geht, welche die Regierungen selbst beschlossen haben. Vielmehr ermächtigen die Mitgliedstaaten als Prinzipale ihre supranationalen Agenten, Kommission und EuGH, ihrem politischen Willen effektiv Geltung zu verschaffen (Pollack 1997; Garrett et al. 1998). Dabei behalten sie grundsätzlich die Kontrolle über den Prozess, nicht nur über das Ausschusswesen der Komitologie, sondern auch über ihre Macht, als „Herren der Verträge“ die institutionellen Regeln jederzeit ändern zu können. Wie glaubwürdig dieser „Schatten des intergouvernementalen Verhandlungssystems“ (Regierungskonferenz zur Änderung der Verträge) allerdings ist, mag bezweifelt werden, da es der Zustimmung von mittlerweile 27 Regierungen bedarf, um den institutionellen Status quo in der EU zu ändern.

In der Zweiten und Dritten Säule besteht der (rechtliche) Schatten der Hierarchie hingegen nicht, weil die dort getroffenen Entscheidungen weder supranationalen Charakter haben noch unter das Komitologieverfahren fallen. Welche Governance Formen bei der Umsetzung von EU Entscheidungen zum Einsatz kommen, hängt hier noch stärker von den Institutionen der Mitgliedstaaten ab als in der Ersten Säule. In der politikfeldspezifischen Analyse dieses Beitrages wird die Implementation jedenfalls nur dann in die Betrachtung einzelner Politikfelder miteinbezogen, wenn die Verträge explizit dafür institutionelle Regeln vorgeben, wie das z.B. im Bereich der Strukturpolitik der Fall ist.

Der Analyserahmen spezifiziert verschiedene EU Governance Formen, die als institutionalisierte Formen der politischen Handlungskoordination verstanden werden und sich aus den institutionellen Regelungsstrukturen mit ihren jeweils typisch vorkommenden Modi der Handlungskoordination beziehungsweise deren Verschachtelung ergeben (Abbildung 1). Die Typologie wurde in Anlehnung an die Arbeiten zur EU von Scharpf entwickelt, dessen Interaktionsmodi sich allerdings auf öffentliche Akteurskonstellationen konzentrieren und die Verschachtelung von Governance Formen unberücksichtigt lässt (Scharpf 1999; Scharpf 2001; Scharpf 2003).

2.2.1 Supranationale Zentralisierung: Hierarchische Koordination durch supranationale Akteure

Die EU verfügt zwar nicht über ein legitimes Gewaltmonopol, wie es klassischerweise im modernen Staat zu finden ist. Doch ihre supranationalen Institutionen beinhalten starke Elemente der Hierarchie, weil sie es erlauben, dass supranationale Akteure Mitgliedstaaten gegen ihren Willen binden können. Dies trifft insbesondere für hoheitliche Weisungen der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Kommission, die auf keinerlei Zustimmung der Mitgliedstaaten angewiesen sind. Das Gleiche gilt für die Rechtsfortbildung, die der Europäische Gerichtshof über seine dynamische Auslegung der Verträge betreibt.

2.2.2 *Supranationale Politikverflechtung: Verhandlungen im Schatten der Hierarchie*⁸

Mehrheitsentscheidungen im Rat beinhalten – wenn auch in geringerem Maße – die Möglichkeit zur hierarchischen Koordination der Minderheit durch die Mehrheit der Mitgliedstaaten. Gleichzeitig haben der so genannte „Luxemburger Kompromiss“ und die damit einhergehenden Konsensnormen im Rat die Entscheidungsprozesse der so genannten Gemeinschaftsmethode in die Struktur eines inter- und transgouvernementalen Verhandlungssystems verwandelt, in dem Vertreter nationaler und gelegentlich auch subnationaler Regierungen unter Vermittlung der Kommission nach einer politischen Einigung streben. Dies gilt vor allem für die Bereiche, in denen die EU ausschließliche Kompetenzen besitzt (Außenhandel), so dass die Mitgliedstaaten nicht mehr einseitig handeln können. Mit der Stärkung des Europäischen Parlaments hat sich die Akteurskonstellation zunehmend um Parlamentarier erweitert, die sich wiederum selbst auf eine gemeinsame Position einigen müssen. Aber auch in der parlamentarischen Arena gilt das Mehrheitsprinzip. Der Schatten der (supranationalen) Hierarchie nimmt erheblich ab, wenn Ratsentscheidungen nach dem Einstimmigkeitsprinzip erfolgen und das EP nicht über das Mitentscheidungs- oder Zusammenarbeitsverfahren beteiligt wird. Dann entsprechen die Regelungsstrukturen eher einem reinen inter- und transgouvernementalen Verhandlungssystem, wie es sich auch für die intergouvernementale Zusammenarbeit in der Zweiten und Dritten Säule finden lässt. Allerdings werfen der supranationale Charakter der Ratsentscheidungen und das Komitologieverfahren zumindest für die Umsetzung noch einen Schatten der Hierarchie (siehe oben).

2.2.3 *Wechselseitige Anerkennung: Regulierungswettbewerb im Schatten der Hierarchie*

Supranationale Institutionen werfen auch einen Schatten auf den Wettbewerb im Binnenmarkt. Das vom Europäischen Gerichtshof in seinem Cassis de Dijon Urteil von 1979 eingeführte Prinzip der *wechselseitigen Anerkennung* bildet die Grundlage für einen gemäßigten Regulierungswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten (Sun/Pelkmans 1995: 68f.). Durch die europarechtlich gebotene Öffnung nationaler Märkte (marktschaffende oder negative Integration) entsteht ein Wettbewerbsdruck nicht nur auf einheimische Unternehmen, sondern auch auf die Regulierungsstandards der Mitgliedstaaten. Das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung wirkt einerseits einem übermäßigen Absinken von Umwelt- und Sozialstandards (*race to the bottom*) entgegen und verhindert andererseits, dass solche Standards von hochregulierten Ländern als nicht-tarifäre Handelshemmnisse missbraucht werden. Ein in einem Mitgliedstaat hergestelltes und auf dem heimischen Markt zugelassenes Produkt muss EU-weit zugelassen werden, auch wenn im importierenden Mitgliedstaat, was erlaubt ist, höhere Standards gelten. Ein Importverbot darf nur aus zwingendem öffentlichem Interesse an höheren Standards erlassen werden. Die Überprüfung obliegt

⁸ Zum Schatten der Hierarchie und (New) Modes of Governance in der EU siehe auch Hétitier 2003 und die Ergebnisse des Forschungsprojektes Nr. 5 „New Modes of Governance in the Shadow of Hierarchy“ des im 6. Rahmenprogramm der EU finanzierten Integrierten Projektes „New Modes of Governance in Europe“ http://www.eu-nwgov.org/datalists/project_detail.asp?Project_ID=05, letzter Zugriff am 21.2.2007.

dem EuGH. Das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung dehnt also den Schatten der supranationalen Hierarchie im Bereich der ersten Säule erheblich aus, weil der Abbau nicht-tarifärer Handelsschranken – anders als bei der Harmonisierung nationaler Regulierungsstandards auf EU-Ebene – nicht auf die Zustimmung der Mitgliedstaaten angewiesen ist. Diese Form des „horizontalen Souveränitätstransfers“ (Nicolaidis/Shaffer 2005) findet zunehmend auch außerhalb der Ersten Säule Anwendung, so beispielsweise in der Asyl- und Visapolitik (Schmidt 2007).

2.2.4 Intergouvernementale Zusammenarbeit: Verhandlungen zwischen gouvernementalen Akteuren

Während bei der supranationalen Zentralisierung die Mitgliedstaaten keine formalen und bei der supranationalen Politikverflechtung nur eingeschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten haben, gilt für die *intergouvernementale Zusammenarbeit* der Mitgliedstaaten in der Zweiten und Dritten Säule das Gegenteil. Der (Europäische) Rat agiert – in der Regel einstimmig – sowohl als gesetzgebendes als auch als ausführendes Organ. Die Europäische Kommission übt das Initiativrecht gemeinsam mit dem Rat aus, das Parlament wird lediglich konsultiert, und der Europäische Gerichtshof hat nur begrenzte Rechtsaufsicht über die rechtlich allerdings verbindlichen Entscheidungen (Art. 35 Abs. 6 EUV). Eine neue Form gouvernementaler Verhandlungssysteme scheint sich im Zusammenhang mit transgouvernementalen Regulierungsnetzwerken herauszubilden, wie sie sich zwischen nationalen Regulierungsbehörden z.B. im Bereich des Datenschutzes oder der Zulassung von Medikamenten finden.

2.2.5 Offene Methode der Koordinierung: Leistungswettbewerb im Schatten von Verhandlungen

Die Offene Methode der Koordinierung (OMK) basiert auf inter- und transgouvernementalen Verhandlungssystemen, in denen die Regierungen der Mitgliedstaaten sich auf gemeinsame Ziele einigen, die europarechtlich nicht bindend sind und an denen von den supranationalen Akteuren nur die Kommission formal mitwirken. Im Rahmen eines vereinbarten Zeitplans entwickeln die Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne, deren Umsetzung auf der Basis gemeinsam vereinbarter Indikatoren regelmäßig überprüft und bewertet wird, um Prozesse des wechselseitigen Lernens anzustoßen. Der Anreiz zum Lernen basiert auf der Identifikation von „*best practice*“. Die Mitgliedstaaten treten also in eine Art Leistungswettbewerb, in dem sie danach streben, gemeinsame Ziele zu erreichen und dabei im Vergleich besser abzuschneiden. Sie erringen dadurch einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Staaten, die ihre erfolgreichen *Policies* nachahmen sollen und denen gegenüber sie sich als die attraktiveren Standorte empfehlen. Die intergouvernementale Zusammenarbeit verpflichtet den Leistungswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten nicht nur auf gemeinwohlorientierte Ziele. Sie legt auch die Bewertungskriterien und –verfahren fest. Die OMK ist prinzipiell offen für die Beteiligung privater Akteure, kann also den Charakter intermediärer Verhandlungssysteme annehmen. In der Praxis fällt die Einbeziehung privater Akteure allerdings schwach aus, insbesondere auf EU-Ebene (Hodson/Maher 2001; Héritier 2003; Armstrong 2003 170-94).

2.2.6 Network Governance: Verhandlungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren

Die formalen und informellen EU-Institutionen sehen häufig die Konsultation von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen durch die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und die Vertreter der Mitgliedstaaten vor. In einigen Fällen, erlauben die Verträge auch die Einbeziehung von privaten Akteuren in die EU Verhandlungssysteme auf gleichberechtigter Basis. So verlangt das Partnerschaftsprinzip in der Strukturpolitik eine enge Konzertierung mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern. Letztere können auch über ihre europäischen Dachverbände im Rahmen des so genannten Sozialen Dialogs gleichberechtigt an der Setzung rechtlich bindender EU-Vorschriften zur Regelung der Arbeitsbeziehungen mitwirken (Art. 138 EGV). Solche freiwilligen Verhandlungssysteme zwischen öffentlichen und privaten Akteuren entsprechen am ehesten dem, was in der Literatur auch als *Network Governance* bezeichnet wird (Eising/Kohler-Koch 1999; Kohler-Koch/Rittberger 2006). Allerdings verhandeln die Sozialpartner zunächst untereinander, ohne Beteiligung der Kommission und Vertretern der Mitgliedstaaten. Es handelt sich also im Zweifelsfall eher um Verhandlungen privater Akteure im Schatten der Hierarchie (delegierte Selbstkoordination). Das Partnerschaftsprinzip etabliert intermediäre Verhandlungssysteme, die aber ebenfalls im Schatten der Hierarchie wirken, da sie über kein Veto im Entscheidungs- und Implementationsprozess verfügen. Das gilt vor allem für die Wirtschafts- und Sozialpartner, die im Gegensatz zu den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften nur eine nachgeordnete Rolle in der Strukturpolitik spielen. Auf informeller Ebene finden sich eine Vielzahl von Interaktionen zwischen EU Entscheidungsträgern (sowohl supranationaler als auch nationaler Provenienz) und (trans)nationalen Vertretern wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen, wobei hier im Einzelfall zu klären wäre, inwiefern es sich dabei wirklich um informelle Verhandlungssysteme handelt, die stabil über Zeit sind und in denen Einigungen erzielt werden, und bei denen es sich nicht einfach beispielsweise um Lobbyaktivitäten, also dem Versuch einseitiger Einflussnahme handelt.

2.2.7 Delegierte/Regulierte Selbstkoordination: Verhandlungen privater Akteure im Schatten der Hierarchie

Anstatt mit privaten Akteuren direkt in Verhandlungen zu treten, können Kommission und Rat auch private Verhandlungssysteme mit der Durchführung öffentlicher Aufgaben betrauen. Dies geschieht mit Ausnahme des Sozialdialogs weniger auf der Basis vertraglicher Regelungen, sondern eher im Rahmen einzelner Richtlinien. Diese setzen für bestimmte Bereiche, wie z.B. die technische Normung, den rechtlichen Rahmen für die Selbstkoordination privater Akteure und unterstellen sie der hoheitlichen Aufsicht supranationaler Akteure, die unter Umständen ein Letztentscheidungsrecht bei Nichteinigung beziehungsweise eine „Ersatzvornahme“ haben. Das gilt auch für Abkommen, in denen sich die Industrie freiwillig zur Einhaltung bestimmter Umwelt- oder Sozialstandards verpflichtet. Verhandlungen privater Akteure finden somit zwar ohne direkte Beteiligung von Kommission, Rat und Parlament statt, stehen aber unter den Schatten der supranationalen Hierarchie.

2.2.8 *Private Interessenregierung: Private Verhandlungssysteme*

Private Akteure können sich natürlich auf EU-Ebene auch ohne den Anstoß beziehungsweise ohne die Aufsicht durch Kommission, Rat und EP in Verhandlungssystemen koordinieren. So haben sich wirtschaftliche Interessen zunehmend transnational organisiert und in Europäischen Dachverbänden zusammengeschlossen (Eising 2003). Diese haben die Möglichkeit, verbindliche Beschlüsse für ihre Mitglieder z.B. in Form von Verhaltenskodices zu verabschieden, die dann von mitgliedschaftlichen Institutionen überwacht und sanktioniert werden. Bei Abkommen, in denen sich private Akteure zur Einhaltung bestimmter Standards freiwillig selbst verpflichten, spielt der Schatten der Hierarchie dann doch häufig wieder eine Rolle, wenn die Selbstverpflichtung gegenüber der Kommission erfolgt, um europarechtliche Regulierung zu vermeiden.

2.2.9 *System- und Steuerwettbewerb*

Während der Wettbewerb in der EU überwiegend im Schatten der Hierarchie supranationaler Institutionen beziehungsweise inter- und transgouvernementaler Verhandlungssysteme stattfindet, gibt es einige Bereiche, die bisher weder unter das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung fallen noch von der Offenen Methode der Koordinierung erfasst werden. Über den Konkurrenzmechanismus passen die Mitgliedstaaten ihr politisches Handeln beispielsweise im Bereich von Sozial- und Regelungsstandards oder Steuern wechselseitig an, um komparative Wettbewerbsvorteile auszunutzen beziehungsweise nicht zu verlieren (Scharpf 2001: 7-8).

2.2.10 *Zusammenfassung*

Die in Abbildung 1 zusammengefassten Formen von European Governance bilden die Grundlage für die im nächsten Kapitel durchgeführte empirische Analyse, die etwas genauer erfassen will, wie die Europäische Union in den verschiedenen Politikfeldern regiert. Dies kann nur überblickartig geschehen und muss angesichts der Vielschichtigkeit des Untersuchungsgegenstandes unvollständig bleiben. Es lassen sich nichtsdestoweniger einige politikfeldübergreifende Muster erkennen. Es wird sich zeigen, dass in der EU vor allem über Verhandlungssystemen regiert wird, die allerdings überwiegend in hierarchische Strukturen eingebettet sind und von öffentlichen Akteuren dominiert werden. Während sich kaum Formen von *Network Governance* und gesellschaftlicher Selbstkoordination – weder mit noch ohne Schatten der Hierarchie – finden lassen, nimmt die Bedeutung des politischen Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten zu, dessen Spielregeln allerdings wiederum durch hierarchische Strukturen beziehungsweise intergouvernementale Verhandlungssysteme vorgeben werden.

3. European Governance – Inter- und transgouvernementale Verhandlungssysteme zwischen Hierarchie und Wettbewerb

Die vorliegende empirische Analyse der Governance Formen in den unterschiedlichen EU-Politikfeldern geht wie gesagt von den formalen Entscheidungsverfahren aus, wie sie in den geltenden Verträgen festgeschrieben sind (vgl. ausführlich Börzel 2005b). Sie legen grundsätzlich fest, welche Akteure – (supra-/sub-)national öffentlich vs. privat – in die EU-Entscheidungsprozesse einbezogen werden und welche Modi der Handlungskoordination zum Einsatz kommen *können*. Eine umfassende Erhebung der Modi der Handlungskoordination, die in den einzelnen Politikfeldern tatsächlich vorherrschen, würde den Rahmen dieser Studie sprengen. Es geht vor allem darum, Möglichkeitsgrenzen für und Kombinationen von Governance Formen aufzuzeigen. Es wurde dabei versucht, so weit wie möglich einschlägige Literatur zu den einzelnen Politikfeldern heranzuziehen, um zu berücksichtigen, inwieweit Governance Formen nicht nur vertraglich angelegt beziehungsweise anderweitig vereinbart wurden, sondern tatsächlich auch zur Anwendung kommen, was gerade im Bereich der Methode der Offenen Koordinierung eine wichtige Rolle spielt. Abbildung 2 fasst die Ergebnisse der empirischen Analyse graphisch zusammen.

3.1 *Der lange Schatten der supranationalen Hierarchie*

Zunächst fällt auf, dass in der EU – genau wie im modernen Staat – die drei Idealtypen Hierarchie, Wettbewerb und Verhandlungen selten in Reinform auftreten. Während die supranationalen Institutionen des EG-Vertrages weit reichende Möglichkeiten zur hierarchischen Koordination auf EU-Ebene einräumen, findet sich supranationale Zentralisierung „pur“ nur in der Währungs- und m.E. in der Wettbewerbspolitik. Hier können die Europäische Zentralbank (EZB) und die Kommission ohne jegliche Mitwirkung der Regierungen der Mitgliedstaaten rechtlich verbindliche Entscheidungen treffen. Die EZB bestimmt völlig autonom die Geldpolitik der EU (Art. 105 EGV). Der Europäische Zentralbankrat setzt sich zwar auch den Chefs der nationalen Zentralbanken zusammen. Es handelt sich aber nicht um ein transgouvernementales Verhandlungssystem, da die Zentralbankpräsidenten ausdrücklich nicht Weisungsgebunden sind (Art. 108 EGV). In der Wettbewerbspolitik kann die Kommission zwar autonom Prüfungsverfahren einleiten, wettbewerbswidriges Verhalten sanktionieren und durch den EuGH juristisch ahnden lassen (Art. 82 EGV; Art. 88 EGV). Allerdings fallen die Genehmigung von Unternehmensvereinbarungen sowie die Fusions- und Beihilfenkontrolle eher unter die Implementation, da die Grundlage für das Handeln der Kommission die Durchsetzung der Verbote in Art. 81, 87 EGV sowie die durch den Rat (seit dem Amsterdamer Vertrag) mit qualifizierter Mehrheit verabschiedete Richtlinien und Verordnungen sind. Dies gilt allerdings nicht für „öffentliche und monopolartige Unternehmen“, wie sie sich typischerweise im Bereich der Netzindustrien (Energie, Luft-, Straßen- und Schienenverkehr, Telekommunikation, Post) finden lassen. Hier kann die Kommission ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten Richtlinien und Entscheidungen erlassen, um zu verhindern, dass die Sonderrechte öffentlicher Unternehmen die Vollendung des Binnenmarktes behindern (Art. 86 Abs. 3 ECT). Die Kommission hat davon allerdings nur einmal Gebrauch gemacht, um 1988 die nationalen Monopole im Bereich Telekommunikation aufzubrechen (Schneider 2001;

Schmidt 1998). Sie hat jedoch mehrfach „angedeutet, auf der Grundlage von Art. 86 tätig zu werden, wenn sich die Mitgliedstaaten und die Vertreter der öffentlichen Unternehmen nicht auf Aushandlung einer stufenweise Liberalisierung im Energiesektor einlassen würden (Matlary 1997; Schmidt 1998; Eising 2000). Der Schatten der Hierarchie wird durch die Möglichkeit der Kommission, Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten wegen wettbewerbswidrigen Verhaltens einzuleiten (Héritier 2001).

Schließlich kann der Europäische Gerichtshof die Mitgliedstaaten bei der Auslegung des Gemeinschaftsrechts gegen ihren Willen binden. Diese Form der supranationalen Zentralisierung beschränkt sich dabei keineswegs nur auf den Bereich der marktschaffenden Politik, wie von Fritz Scharpf konstatiert (Scharpf 2001). Mit seiner dynamischen Auslegung der Verträge (Weiler 1981) hat der EuGH auch jenseits der negativen Integration rechtsfortbildend gewirkt. Über die bereits in den Römischen Verträgen verankerte Geschlechtergleichstellung hinaus hat er durch seine Rechtsprechung der EG die Möglichkeit eingeräumt, soziale Regulierung und Umweltstandards zu erlassen, ohne dass die Mitgliedstaaten die dafür notwendigen vertraglichen Zuständigkeiten übertragen hätten (Knill 2003: 22). In ähnlicher Weise hat der EuGH die Staatshaftung bei Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht (Craig 1993, 1997) oder die Geltung der Grundrechte als allgemeine Grundsätze im Gemeinschaftsrecht fest verankert. Während die Rechtsfortbildung des EuGHs eine direkte Form der supranationalen Zentralisierung darstellt, wirkt sie – genau wie die hoheitlichen Weisungsrechte der Kommission in der Wettbewerbspolitik – vorwiegend indirekt über den Schatten, den sie für inter- und transgouvernementale Verhandlungssysteme erzeugt. Das gilt insbesondere dann, wenn es um die Beseitigung nationaler Regulierungsstandards als nicht-tarifäre Hindernisse für den freien Verkehr von Gütern, Personen, Kapital und Dienstleistungen geht. Sie setzt einen starken Anreiz für die Akteure, sich auf stufenweise Deregulierung auf nationaler Ebene zu einigen, die mit einer Reregulierung auf EU-Ebene einhergehen kann (Héritier 2001). In diesem Zusammenhang wird es interessant sein zu sehen, welche Auswirkungen die Rechtsprechung des EuGH zur Dienstleistungs- und Wettbewerbsfreiheit auf die Steuerpolitik (O'Brien 2005) sowie den Gesundheits- und Wohlfahrtsstaatlichen Sektor (z.B. Graser 2004) haben wird, denn hier besitzt die EU bisher nur sehr eingeschränkte Kompetenzen. Die Mitgliedstaaten werden deshalb in dem durch supranationale Zentralisierung geschaffenen Schatten des Wettbewerbs verhandeln müssen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die EU über hierarchische Regelungsstrukturen verfügt, die der Kommission, dem Europäischen Gerichtshof und der Europäischen Zentralbank weitreichende Möglichkeiten der hierarchischen Koordination bieten. Die supranationale Zentralisierung gewinnt noch an Bedeutung, weil sie einen starken Schatten der Hierarchie wirft, in dem die Mitgliedstaaten verhandeln, vor allem – aber bei weitem nicht ausschließlich – in der marktschaffenden Politik. Die Rechtsfortbildung des EuGH greift zunehmend in die marktkorrigierende und auch die wohlfahrtsstaatliche Politik ein, steht aber im Falle der letzteren im Schatten des intergouvernementalen Verhandlungssystems, in dessen Rahmen die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ in der Lage sind, die Spielregeln der supranationalen Zentralisierung zu ändern beziehungsweise Bereiche systematisch auszunehmen. Wenn die konstitutionelle Ebene der EU

Meta-Governance hinzugenommen würde, ließe sich also von einer dreifachen Verschachtelung von Regelungsstrukturen sprechen.

Der Schatten der supranationalen Zentralisierung wird noch einmal entscheidend verlängert in den Bereichen der supranationalen Politikverflechtung, in denen der Rat per Mehrheit entscheidet und die supranationalen Institutionen für die Umsetzung von politischen Entscheidungen greifen, was innerhalb der Ersten Säule auch für einstimmig angenommene Rechtsakte und m.E. für Rahmenbeschlüsse in der Dritten Säule zutrifft (Art, 35 Abs. 1 EUV). Damit ist der gesamte Kernbereich der EU mehr oder weniger in hierarchische Strukturen eingebettet. Sie bilden den institutionellen Rahmen für die inter- und transgouvernementalen Verhandlungssysteme, die den supranationalen Politikprozess maßgeblich bestimmen – vor allem der Rat mit seinen zahlreichen Arbeitsgruppen und dem Ausschuss der Ständigen Vertreter sowie die Expertenausschüsse der Kommission zur Vorbereitung von Gesetzesvorlagen und zur Konkretisierung verabschiedeter Normen (Komitologie). Diese formalisierten Verhandlungssysteme werden durch eine Vielzahl von transgouvernementalen Netzwerken ergänzt, die sich meist über mehrere Regierungsebenen spannen und alle Phasen des Europäischen Politikprozesses begleiten. In diesen Netzwerken koordinieren supranationale, nationale und sub-nationale Funktionsträger ihre Interessen und versuchen, über den Austausch von Ressourcen und Argumenten eine Einigung zu erzielen. So haben sich in Folge der EU induzierten Öffnung nationaler Märkte Netzwerke von Regulierungsbehörden herausgebildet, die auf der Basis freiwilliger Zusammenarbeit supranationale und nationale Re-Regulierung aufeinander abzustimmen suchen. Solche informellen, transgouvernementalen Verhandlungssysteme wie das Europäische Wettbewerbsnetz (Wilks 2005: 131) finden sich ansatzweise auch in anderen Politikfeldern, die von der marktschaffenden Integration erfasst wurden (siehe unten).

Der Schatten der Hierarchie majoritärer Entscheidungen beziehungsweise hoheitlicher Weisung beeinflusst die Dynamik und das Ergebnis inter- und transgouvernementaler Verhandlungsprozesse erheblich (Golub 1999; Tsebelis/Garrett 1997; Börzel 2003). Zum einen erhöht sich die Einigungsbereitschaft der Regierungsvertreter, wenn sie mit einer „Ersatzvornahme“ durch die Kommission oder den EuGH rechnen müssen. Zum anderen müssen die inter- und transgouvernementalen Akteure darauf achten, dass die von ihnen erzielte Einigung in den von der Kommission und/oder dem EuGH gesetzten Parametern bleiben, die nicht immer nur auf mehr Wettbewerb zielen, sondern auch marktkorrigierende *Policies* stützen können (Héritier 2001). Dieser „doppelte Mechanismus der antizipierten Reaktion und der Rute im Fenster“ (Scharpf 2000: 326-327) lässt sich besonders gut im Bereich des Binnenmarkts beobachten, wirkt aber auch zunehmend in andere Politikfelder wie der Umwelt-, Sozial- und Steuerpolitik hinein.

Private Akteure werden zwar häufig von gouvernementalen Akteuren auf den verschiedenen Ebenen und in den unterschiedlichen Phasen des EU Politikprozesses konsultiert. Sie sind aber nur selten gleichberechtigte Verhandlungspartner. Anders als im „verhandelnden Staat“ haben sich europäische Formen gesellschaftlicher Selbstkoordination im Schatten der Hierarchie bisher nur ansatzweise

herausgebildet. Sie finden sich vor allem im Bereich des Binnenmarktes hinsichtlich der technischen Normung und zunehmend auch der Liberalisierung des öffentlichen Sektors. Die europäische Normung erfolgt vorwiegend auf freiwilliger Basis, da die supranationale Harmonisierung entsprechender nationaler Rechtsvorschriften auf die grundlegenden Anforderungen im Interesse des Gemeinwohls beschränkt ist. Der Rat hat vielmehr den drei privat organisierten europäischen Normungsorganisationen (CEN, Cenelec und ETSI) die Aufgabe übertragen, technische Spezifikationen auszuarbeiten, die allerdings keinerlei obligatorischen Charakter haben, sondern einer „Konformitätsvermutung“ unterliegen, die allerdings nur gilt, wenn die Mitgliedstaaten im Rahmen des Komitologieverfahrens keine Einwände anmelden. Die Normungsorganisationen haben – ausgenommen ETSI – je Land nur ein Mitglied, das die gesamten Normungsinteressen dieses Landes zu vertreten hat (Deutschland ist durch das Deutsche Institut für Normung vertreten). Da nicht in allen Mitgliedstaaten die Normungsorganisationen privaten Charakter tragen, ist die gesellschaftliche Selbstkoordination nicht nur durch EU Rahmenvorgaben geregelt und über das Komitologieverfahren der Kontrolle der Mitgliedstaaten unterstellt, sondern bezieht öffentliche Akteure mit ein. Dies gilt auch für die „regulatory networks“, die sich im Rahmen der Arznei- und Lebensmittelregulierung sowie der Liberalisierung öffentlicher Netzindustrien gebildet haben (Eberlein 2001; Héritier/Coen 2005; Smith 2005). Letztendlich können nur detaillierte Einzelfallstudien ermitteln, inwiefern private Akteure in solchen Verhandlungssystemen konsultiert oder tatsächlich als gleichberechtigte Partner mit am Tisch sitzen. Es lässt sich allerdings feststellen, dass solche „Regulierungsnetzwerke“ häufig dem primären Zweck dienen, die Kommission bei der Umsetzung marktschaffender Regulierung zu entlasten.

Das Partnerschaftsprinzip in der Strukturpolitik sieht ebenfalls die Einbeziehung privater Akteure in inter- und transgouvernementale Verhandlungssysteme vor. Es gilt in der Literatur als Paradebeispiel für *Network Governance*, begründet aber – wenn überhaupt – nur eine sehr schwache Form intermediärer Verhandlungssysteme, die unter einem starken Schatten der Hierarchie stehen. Die Verträge sehen – neben der Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses – nur für die Verwaltung des Europäischen Sozialfonds die explizite Mitwirkung der Sozialpartner als Mitglieder eines Ausschusses, dem außerdem Vertreter der Regierungen angehören und der von der Kommission geleitet wird, vor (Art. 147 EGV). Allerdings werden die grundlegenden Aspekte der Strukturpolitik in mehreren Verordnungen geregelt, die auch das Partnerschaftsprinzip konkretisieren und vorsehen, dass die Wirtschafts- und Sozialpartner von den Mitgliedstaaten an den verschiedenen Stufen der Programmplanung zu beteiligen sind (1260/99/EG: Kapitel IV, Art. 8). Schließlich wurde das Partnerschaftsprinzip jüngst durch eine neue Verordnung auf die Zivilgesellschaft ausgeweitet (1083/2006/EG). Die Anwendung des Partnerschaftsprinzips ist in der Literatur umstritten und variiert erheblich zwischen den Mitgliedstaaten. Zwar wurde das Konzept von *Multilevel Governance* hier ursprünglich entwickelt, die meisten Arbeiten haben sich aber auf die Rolle lokaler und regionaler Gebietskörperschaften konzentriert (Marks 1992; Hooghe 1996; Bache/Flinders 2004). Private Akteure finden hingegen kaum systematische Berücksichtigung.⁹ Von *Network Governance* im Sinne

⁹ Vgl. aber die Arbeiten von Ingeborg Tömmel, die nicht-staatlichen Akteuren eine stärkere Rolle in der Strukturpolitik zuweist (Tömmel 1994).

eines intermediären Verhandlungssystems kann in der Strukturpolitik – wenn überhaupt – nur in Ansätzen die Rede sein.

Die bedeutendste Form gesellschaftlicher Selbstkoordination im Schatten der supranationalen Hierarchie ist wohl der Soziale Dialog (Art. 139 EGV). Er gibt den Sozialpartnern die Möglichkeit, Vereinbarungen zu schließen, die als Grundlage europäischer Richtlinien in ausgewählten Bereichen der Sozialpolitik dienen (Falkner 2000). Diese Form des ‚Euro-Korporatismus‘ ist einzigartig in der EU und wurde bisher nur selten genutzt. Bei dem „Regieren durch die Sozialpartner“ (Leiber) handelt es sich also um einen in der EU bisher äußerst selten auftretenden Fall privater Interessenregierung.

Andere Formen gesellschaftlicher Selbstkoordination im Schatten der Hierarchie, wie beispielsweise freiwillige Selbstverpflichtung der Industrie, finden sich nur vereinzelt und fast ausschließlich im Umwelt- und Verbraucherschutz (vgl. Calster/Deketelaere 2001; Héritier/Eckert forthcoming).

Können Formen gesellschaftlicher Selbstkoordination im Schatten der Hierarchie eher als Ausnahme gelten, so trifft dies erst recht für die beiden Idealtypen von Regulationsstrukturen zu, in die private Akteure maßgeblich involviert sind. Die Literatur lässt – mit Ausnahme der Rahmenvereinbarungen der Sozialpartner (siehe oben) – nicht auf die Existenz nennenswerter Fälle von privater Interessenregierung in der EU schließen. Für *Network Governance* lautet der Befund ähnlich. Das Partnerschaftsprinzip hat, wie bereits erörtert, bisher nicht zur Herausbildung intermediärer Verhandlungssysteme auf EU Ebene geführt. Auch innerhalb der Mitgliedstaaten profitieren von den formalen Mitwirkungsmöglichkeiten, wenn überhaupt, die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) finden sich ebenfalls nur ansatzweise im Bereich der Forschungspolitik.

Während private und intermediäre Verhandlungssysteme in der EU insgesamt nur vereinzelt zu finden sind, hat sich im Schatten der Hierarchie supranationaler Institutionen ein komplexes europäisches Wettbewerbssystem herausgebildet. Jeder Markt lässt sich letztendlich als hierarchisch regulierter Wettbewerb beschreiben, zumindest auf nationaler und europäischer Ebene. Was das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung auszeichnet, ist, dass es eine Form supranationaler Wettbewerbsregulierung bietet, die ohne Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften auskommt. Hat ein Mitgliedstaat aufgrund seiner nationalen Regelungen eine Entscheidung z.B. über die Zulassung eines Produktes getroffen, so ist diese von den anderen anzuerkennen, unabhängig davon, ob sie den dortigen Regelungen entsprechen. Die Übertragung des Prinzips auf die Innen- und Justizpolitik, z.B. hinsichtlich der (Nicht-)Anerkennung von Asylanträgen, macht deutlich, dass es auch außerhalb des Binnenmarktes Anwendung finden kann, wenn die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten so stark divergieren, dass eine Einigung im Rahmen inter- beziehungsweise transgouvernementaler Verhandlungssysteme nicht möglich ist. Damit verlängert sich der Schatten supranationaler Institutionen sogar in Bereiche hinein, welche die Mitgliedstaaten ausdrücklich abschirmen wollten. Anders als im Binnenmarkt geht es allerdings in der Innen- und Justizpolitik nicht um den Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen, sondern eher um marktkorrigierende

Regelungen. Es mag auf den ersten Blick etwas zynisch wirken, Asylbewerber, Migranten und Kriminelle als Probleme von Marktversagen zu fassen. Aber der Koordinationsbedarf ergibt sich in der Tat aus der Verwirklichung des Binnenmarktes, in dem Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen frei verkehren sollen. Der damit einhergehende Abbau der Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten, wie ihn v.a. das 1985 geschlossene Schengener Abkommen vorsieht, das mit dem Amtersdamer Vertrag Teil des Europäischen Primärrechts wurde (Art. 61-69 EGV), erschwert es nationalen Behörden, illegale Einwanderung oder grenzüberschreitende Kriminalität wirksam zu bekämpfen. Der funktionale Zusammenhang zwischen Marktintegration und innerer Sicherheit hat ganz im Sinne der neofunktionalistischen Integrationstheorien zu einem „Spillovereffekt“ geführt, durch den Bereiche sukzessive aus der Dritten in die Erste Säule übertragen wurden (Börzel 2005b). Dort, wo sich die Mitgliedstaaten nicht auf eine Supranationalisierung einigen konnten, kommt zunehmend das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung zum Einsatz.

Das Prinzip wechselseitiger Anerkennung erfasst weite Teile der Ersten und zunehmend auch der Dritten Säule. Es gibt allerdings Bereiche, in denen der Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten nicht durch supranationale Institutionen reguliert wird, sondern im Schatten von inter-beziehungsweise transgouvernementalen Verhandlungssystemen stattfindet (siehe unten) oder gänzlich ohne politische Handlungskoordination auf EU Ebene auskommen muss. Auf Letzteres wird hier nicht mehr näher eingegangen. Der europäische „ungebremste“ System- und Steuerwettbewerb betrifft vor allem Produktionsstandards im Bereich der marktkorrigierenden Politik sowie sozialstaatsbezogene und strukturpolitische Ausgaben und Einnahmen.

3.2 *Inter- und transgouvernementale Zusammenarbeit und ihr Schatten*

In den Bereichen, welche die Mitgliedstaaten in den Verträgen ausdrücklich dem Schatten der supranationalen Hierarchie entzogen haben, entspricht die intergouvernementale Zusammenarbeit weitgehend dem Idealtyp (öffentlicher) Verhandlungssysteme. Europäische Maßnahmen beruhen auf der freiwilligen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und haben nicht selten keinen rechtlich bindenden Charakter (*soft law*). Sie werden von inter- und transgouvernementalen Netzwerken vorbereitet und begleitet, die frei vom Schatten der Hierarchie supranationaler Institutionen agieren. Das gilt nicht nur für die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie Teile der Innen- und Justizpolitik, sondern auch für vereinzelte Politikfelder in der Ersten Säule (Teile der Sozial-, Forschungs-, Konjunktur-, Beschäftigungs-, Kultur-, Bildungs- und Steuerpolitik), in denen die EU kaum oder nur ergänzende Kompetenzen besitzt und der formale Einfluss des „supranationalen Dreigestirns“ (Kommission, Parlament und Gerichtshof) begrenzt ist. Gerade hier kommt die so genannte Offene Methode der Koordinierung (OMK) zum Einsatz, die als politischer Wettbewerb im Schatten von inter- und transgouvernementalen Verhandlungssystemen gefasst werden kann.

Die OMK ist nicht vertraglich vorgesehen, sondern wird durch den Europäischen Rat in Gang gesetzt. Sie gilt als das entscheidende Umsetzungsinstrument der 2000 verabschiedeten Lissabon-Strategie

zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Modernisierung der nationalen Volkswirtschaften. Zentraler Bestandteil ist die Festlegung gemeinsamer Ziele, welche für die Mitgliedstaaten rechtlich nicht bindend sind. Im Rahmen eines vereinbarten Zeitplans entwickeln die Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne, deren Umsetzung auf der Basis gemeinsam vereinbarter Indikatoren regelmäßig überprüft und bewertet wird, um Prozesse des wechselseitigen Lernens anzustoßen. Die OMK ist prinzipiell offen für die Beteiligung nicht-staatlicher Akteure, geht also theoretisch über die inter- oder transgouvernementale Zusammenarbeit hinaus. In der Praxis fällt die Einbeziehung privater Akteure allerdings schwach aus (Rhodes 2005: 295-300; Borrás/Jacobsson 2004: 193-4).

Mittlerweile findet die OMK auch außerhalb der „Lissabon-Politikbereiche“ statt wie z.B. in der Asyl- und Einwanderungspolitik, der Gesundheitspolitik (Smismans 2006) oder der Umweltpolitik. Die OMK beschränkt sich allerdings auch dort weitestgehend auf die gemeinsame Vereinbarung freiwilliger Zielvorgaben *ohne* die Einbeziehung privater Akteure (mit Ausnahme der Umweltpolitik und des Sozialen Dialogs), entspricht also der klassischen Form intergouvernementaler Zusammenarbeit, welche den Rahmen für einen Leistungswettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten bilden soll.

4. Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

Dieser Beitrag hat untersucht, wie in der EU regiert wird. Dafür wurde zunächst im ersten Teil ein Analyseraster entwickelt, das 10 verschiedene Governance Formen in der EU spezifiziert. Die verwendeten Kategorien stützen sich vor allem auf die Arbeiten von Fritz Scharpf, der versucht hat, mit seiner Typologie von Mehrebeneninteraktionen die in der Integrationsforschung traditionelle Dichotomie von Supranationalismus und Intergouvernementalismus aufzubrechen und zu überwinden. Das hier vorgestellte Analyseraster modifiziert die vier von Scharpf entwickelten Typen und nimmt eine wesentliche Erweiterung vor, um einerseits die Rolle von privaten Akteuren systematisch erfassen können und andererseits der empirisch zu beobachtenden Verschachtelung von Regelungsstrukturen gerecht zu werden. Dabei wurde allerdings wiederum auf Governance Konzepte zurückgegriffen, die Scharpf gemeinsam mit Renate Mayntz entwickelt hat. Im zweiten Teil wurden dann mit Hilfe des Analyserasters die unterschiedlichen Politikfelder auf ihren „Governance Mix“ untersucht. Die empirischen Befunde bestätigen zunächst, dass es sich bei der EU um ein Mehrebenenverhandlungssystem handelt. Allerdings sind die Verhandlungssysteme zum einen überwiegend in hierarchische Strukturen eingebettet. Zum anderen sind es fast ausschließlich öffentliche Akteure, die über EU Politik im Schatten supranationaler Institutionen verhandeln. Das gilt nicht nur für alle Politikfelder, die unter die Erste Säule fallen. Über die Anwendung des Prinzips der wechselseitigen Anerkennung im Bereich der Innen- und Justizpolitik beginnt die supranationale Hierarchie auch ihren Schatten in Bereiche zu werfen, die bisher strikt der intergouvernementalen Zusammenarbeit vorbehalten waren. Dort, wo er nicht hinreicht, versuchen die Mitgliedstaaten über inter- und transgouvernementale Verhandlungen ihr politisches Handeln zu koordinieren. Das gilt nicht nur für den sensiblen Bereich der inneren und vor allem der äußeren Sicherheit (GASP, ESVP), sondern zunehmend auch für die Wohlfahrtsstaatspolitik. Die Offene Methode der Koordinierung stellt dabei nicht nur den Versuch dar, die redistributiven Folgen des Wettbewerbs vor allem für die sozialen

Sicherungssysteme politisch zu regulieren. Die OMK greift selbst auf die Logik des Leistungswettbewerbs zurück, um das Handeln der Mitgliedstaaten an die gemeinsam vereinbarten Ziele anzupassen.

Trotz der Ansätze, über die OMK Formen der Handlungskoordination auch in Bereichen (re)distributiver Politik auf EU Ebene zu institutionalisieren, konzentriert sich EU Governance auf den Bereich regulativer Politik. Im Schatten supranationaler Institutionen verhandeln die Mitgliedstaaten über die Bedingungen und Regeln, unter denen sie auf dem Binnenmarkt konkurrieren. Dabei geht es nicht nur um marktschaffende, sondern auch um marktkorrigierende Regulierung, insbesondere hinsichtlich sozialer und politischer Risiken. Majone hat die EU deshalb als „Regulierungsstaat“ bezeichnet, der sich vom modernen Staat vor allem dadurch unterscheidet, dass er kaum über Kapazitäten zur Umverteilung von Ressourcen verfügt (Majone 1994; vgl. auch Eberlein 2001). Dass es der EU auch an einem Kernelement von Staatlichkeit fehlt, weil sie nicht über ein legitimes Gewaltmonopol verfügt, über das sie gegebenenfalls die Mitgliedstaaten zur Einhaltung ihrer Regelungen zwingen könnte, scheint hingegen von untergeordneter Bedeutung zu sein. Supranationale Akteure beziehen ihre Fähigkeit zur hierarchischen Koordination bei der Um- und Durchsetzung ihrer Entscheidung vielmehr aus dem Prinzip der Europäischen Rechtsgemeinschaft, das es ermöglicht, nationale Vollzugsbehörden und Gerichte in die Pflicht zu nehmen und dadurch die sanktionsbewährte Zwangsgewalt der Mitgliedstaaten zu beleihen. Die Analyse dieses Beitrages lenkt den Blick vielmehr auf einen anderen Aspekt, durch den sich der EU Regulierungsstaat vom modernen Staat absetzt – die verhältnismäßig schwache Rolle privater Akteure.

Private Akteure sind natürlich auf vielfältige Weise in den EU Politikprozess eingebunden. Während die formalen Mitwirkungsmöglichkeiten begrenzt und häufig auf Konsultation beschränkt sind, haben sich unzählige informelle Beziehungen herausgebildet, in denen die Kommission, das Parlament und die Regierungen der Mitgliedstaaten mit Vertretern wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen Ressourcen (Informationen, Expertise, Legitimität) und Argumente austauschen. Solche Politiknetzwerke, die nach Form und Dichte zwischen den verschiedenen Politiksektoren variieren, sind ein wichtiges Merkmal von Governance im EU Mehrebenensystem. Aber erstens sind informelle Verhandlungssysteme zwischen öffentlichen und privaten Akteuren nichts für die EU Eigentümliches, sondern fester Bestandteil nationaler Politikprozesse und ein zentrales Merkmal des Staates im 21. Jahrhundert (Scharpf 1991). Und zweitens sind diese Netzwerke vor allem in den „weichen Phasen“ des Politikzyklus zu finden. Sie helfen bei der Problemwahrnehmung, dem Agenda-Setting und der Formulierung von EU *Policies*, während die Entscheidungen von supranationalen Akteuren oder inter- und transgouvernementalen Verhandlungssystemen – meist im Schatten der Hierarchie supranationaler Institutionen – getroffen werden. In der EU wird also häufig *mit*, aber kaum *in* intermediären Netzwerken regiert (Börzel 2005a). Auch Formen gesellschaftlicher Selbstkoordination und private Interessenregierung finden sich kaum auf EU Ebene. Durch die starke Dominanz gouvernementaler Akteure unterscheidet sich Governance in der EU sowohl von der internationalen Ebene als auch vom modernen Staat. Wie lässt sich dieser Befund erklären?

In der Governance Literatur lassen sich zwei Bedingungen für die Kombination gesellschaftlicher Selbstkoordination und politischer Steuerung ausmachen: Der Schatten der Hierarchie einerseits und die Existenz und Handlungsfähigkeit privater Akteure andererseits (Mayntz/Scharpf 1995: 21-23; Mayntz 1993a: 41; Mayntz 1996: 157-163). Auch wenn es der EU an einem legitimen Gewaltmonopol fehlt, verfügen supranationale Akteure über umfassende Kapazitäten zur hierarchischen Koordination, weshalb der Schatten der Hierarchie als Erklärungsfaktor kaum taugt. Dies gilt umso mehr als dass sich auf internationaler Ebene eine wachsende Zahl an intermediären und privaten Verhandlungssystemen finden lassen, die gänzlich ohne den Schatten der Hierarchie auskommen müssen. Es scheint vielmehr, dass das Problem in der begrenzten Organisations- und Handlungsfähigkeit wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen liegt. Während die Zahl transnationaler Interessengruppen in Brüssel stetig zunimmt (Eising/Kohler-Koch 2005), scheinen sie nicht stark genug zu sein, sich auf der Grundlage einer gesamteuropäischen Position ihrer Mitglieder einander beziehungsweise der Kommission, dem Parlament und dem Rat als Verhandlungspartner zu empfehlen. Das könnte an der Heterogenität der immer noch stark national orientierten Interessen liegen und ihrer damit zusammenhängenden Orientierung auf die nationalen Regierungen. Gleichzeitig ließe sich argumentieren, dass vor allem die Mitgliedstaaten kein Interesse daran haben, private Akteure in den Politikprozess stärker einzubinden. So haben Vertreter intergouvernementalistischer Ansätze durchaus überzeugend argumentiert, dass ein wesentlicher Anreiz der Mitgliedstaaten für die Übertragung von nationalen Hoheitsrechten auf die EU-Ebene darin liegt, ihre Autonomie gegenüber innerstaatlichen Akteuren zu stärken (Moravcsik 1997). Die Kommission profitiert zwar aufgrund ihrer eigenen begrenzten Handlungsfähigkeit von den Ressourcen privater Akteure. Aber ihr ist nicht unbedingt daran gelegen, die Handlungsfähigkeit organisierter Interessen so weit zu stärken, dass sie in deren Einbeziehung über formale und informelle Konsultationen hinausgehen muss. Vor diesem Hintergrund erscheint es unwahrscheinlich, dass sich an der Exekutivlastigkeit der EU-Verhandlungssysteme in naher Zukunft etwas ändern wird. Die sich daraus ergebenden Implikationen für die Effektivität und vor allem die Legitimität von EU Governance können hier nicht weiter erörtert werden. Aber selbst wenn der Verfassungsvertrag in seiner jetzigen Form doch noch in Kraft treten sollte, scheint er wenig geeignet, der Dominanz öffentlicher Akteure etwas entgegen zu setzen (Börzel 2005c).

Abbildung 1: Governance Formen in der EU

<i>Institutionelle Regelstrukturen</i>	Hierarchie			Verhandlungssystem		Wettbewerbs-system
<i>Modus der Handlungskoordination</i>	<i>Hierarchisch</i> (Asymmetrisch Beeinflussung)			<i>Nicht-hierarchisch</i> (Wechselseitige Beeinflussung)		<i>Nicht-hierarchisch</i> (Wechselseitige Anpassung)
	Autoritative Weisung			Einigung durch bargaining oder arguing		Konkurrenz
<i>Governance Mix</i> (Verschachtelungen)		Verhandlungen im Schatten der Hierarchie	Wettbewerb im Schatten der Hierarchie		Wettbewerb im Schatten der Verhandlungen	
<i>Akteure</i>						
Öffentlich	Supranationale Zentralisierung (supranational/ hierarchical mode)	Supranationale Politikverflechtung - majority - unanimity (joint decision mode)	Wechselseitige Anerkennung	Intergouvernementale Zusammenarbeit (intergovernmental mode)	Offene Methode der Koordinierung – gouvernemental	System-/ Steuerwettbewerb
Öffentlich-privat		Gesellschaftliche Selbstkoordination im Schatten der Hierarchie		Network Governance	Offene Methode der Koordinierung – intermediär	
Privat				Private Interessen-regierung		
Governance Formen (institutionalisierte Formen der politischen Handlungskoordination) in der EU						

Abbildung 2: Governance in der EU (fortgesetzt)

Governance Form	Vorrang und unmittelbare Durchgriffswirkung des Gemeinschaftsrechts					Private Interessengierung	Network Governance	Intergouvernementale Zusammenarbeit	Offene Methode der Koordinierung		System- und Steuerwettbewerb
	Supranationale Zentralisierung										
	Supranationale Politikverflechtung										
				Gesellschaftliche Selbstkoordination im Schatten der Hierarchie	Wechselseitige Anerkennung						
		QMV	unanimity						gouvernemental	intermediär	
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik Europäische Verteidigungspolitik								GASP ESVP			
Außenhandelspolitik	Rechtsfortbildung EuGH										
Strafsachen/ Innere Sicherheit	Rechtsfortbildung EuGH		Visa-, Asyl-, Einwanderung		Europäischer Haftbefehl; Asyl			Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	Einwanderung		
Zivilsachen	Rechtsfortbildung EuGH	Justizielle Zusammenarbeit			Gerichtliche Entscheidungen						
Vier Freiheiten	Rechtsfortbildung EuGH; Liberalisierung	Liberalisierung; Regulierungsnetzwerke (EWN; ERGEG)		Technische Normung CEN, CENELEC, ETSI	Produktstandards						

Abbildung 2: Governance in der EU (fortgesetzt)

Governance Form	Vorrang und unmittelbare Durchgriffswirkung des Gemeinschaftsrechts					Private Interessengierung	Network Governance	Intergouvernementale Zusammenarbeit	Offene Methode der Koordinierung		System- und Steuerwettbewerb
	Supranationale Zentralisierung										
	Supranationale Politikverflechtung										
				Gesellschaftliche Selbstkoordination im Schatten der Hierarchie	Wechselseitige Anerkennung						
	Mehrheit	Einstimmigkeit						gouvernemental	intermediär		
Wettbewerbspolitik	Fusion-, Absprachen-Beihilfenkontrolle	Liberalisierung									
Netzindustrien: Energie, Verkehr, Telekommunikation, Post	Liberalisierung (Telekom), Wettbewerbskontrolle	Liberalisierung (Energie, Verkehr, Post)		Energieforen (Florenz: Elektrizität; Madrid: Gas)			TEN (Verkehr)				
Währungspolitik	EZB										
Umwelt-/Verbraucherschutz	Rechtsfortbildung EuGH	Produkt-Produktionsstandards	Steuern	Freiwillige Abkommen	Produktstandards					Nachhaltige Entwicklung	Produktionsstandards
Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz	Rechtsfortbildung EuGH	Produktionsstandards							Gesundheitsschutz; Betriebsunfälle, Berufskrankheiten		Produktionsstandards

Abbildung 2: Governance in der EU (fortgesetzt)

Governance Form	Vorrang und unmittelbare Durchgriffswirkung des Gemeinschaftsrechts					Private Interessenregulierung	Network Governance	Intergouvernementale Zusammenarbeit	Offene Methode der Koordinierung		System- und Steuerwettbewerb
	Supranationale Zentralisierung										
	Supranationale Politikverflechtung										
				Gesellschaftliche Selbstkoordination im Schatten der Hierarchie	Wechselseitige Anerkennung						
	Mehrheit	Einstimmigkeit						gouvernemental	intermediär		
Arbeitsbeziehungen		Arbeitsbedingungen	Koalitionsrecht, Kollektivvereinbarungen; Arbeitnehmervertretung; Soziale Sicherheit + sozialer Schutz Arbeitnehmer	Sozialer Dialog		Sozialer Dialog			Koalitionsrecht, Kollektivvereinbarungen; Arbeitsrecht und Arbeitsbedingungen		
Sozialpolitik	Geschlechtergleichstellung; Rechtsfortbildung EuGH	Geschlechtergleichstellung							Soziale Ausgrenzung Pensionen; Soziale Sicherheit		Abgaben, Leistungen
Gesundheitspolitik	Rechtsfortbildung EuGH								Gesundheitsschutz Alterssicherung		Abgaben, Leistungen
Kultur- und Bildungspolitik	Rechtsfortbildung EuGH								Berufsaus- und Fortbildung		Ausgaben, Kulturförderung

Abbildung 2: Governance in der EU (fortgesetzt)

Governance Form	Vorrang und unmittelbare Durchgriffswirkung des Gemeinschaftsrechts				Private Interessenregulierung	Network Governance	Intergouvernementale Zusammenarbeit			System- und Steuerwettbewerb
	Supranationale Zentralisierung									
	Supranationale Politikverflechtung									
				Gesellschaftliche Selbstkoordination im Schatten der Hierarchie				Wechselseitige Anerkennung	Offene Methode der Koordinierung	
	Mehrheit	Einstimmigkeit						gouvernemental	intermediär	
Konjunktur- und Beschäftigungspolitik								Beschäftigung, Arbeitsmark		Ausgaben, Investitionen
Industriepolitik	Beihilfenkontrolle	Unterstützende Maßnahmen						„Better Regulation“		Investitionen
Forschung und Entwicklung	Beihilfenkontrolle	Rahmenprogramme				GALILEO		„Mobility Strategy“		Investitionen
Landwirtschaft		Marktordnung								
Strukturpolitik		Strukturfonds	Strukturfonds (ab 1.1.2007)	Partnerschaftsprinzip						
Fiskal- und Steuerpolitik	Rechtsfortbildung EuGH		Kapitalsteuer, Mehrwertsteuer				Stabilitäts- und Wachstumspakt	Stabilitäts- und Wachstumspakt		Unternehmens-, Gewerbe-, Einkommenssteuer

5. Literaturverzeichnis

- Armstrong, Kenneth A.*, 2003: Tackling Social Exclusion Through OMC: Reshaping the Boundaries of EU Governance, in: Tanja A. Börzel und Rachel Cichowski (Hrsg.), *The State of the European Union*, Vo. VI: Law, Politics and Society, Oxford, 170-194.
- Bache, Ian/Flinders, Matthew*, 2004: *Multi-level governance*, Oxford.
- Benz, Arthur*, 2001: *Der moderne Staat*, München.
- Benz, Arthur*, 2006: Eigendynamik von Governance in der Verwaltung, in: Jörg Bogumil, Werner Jann und Frank Nullmeier (Hrsg.), *Politik und Verwaltung. PVS Sonderheft 37*, Wiesbaden, 29-49.
- Benz, Arthur*, 1994: *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen, Folgen.*, Baden-Baden.
- Benz, Arthur*, i.E.: Politischer Wettbewerb, in: Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis (Hrsg.), *Handbuch Governance*, Wiesbaden.
- Borrás, Susana/Jacobsson, Kerstin*, 2004: The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU, in: *Journal of European Public Policy* 11, 2, 185-208.
- Börzel, Tanja A.*, 1998: Organising Babylon. On the Different Conceptions of Policy Networks, in: *Public Administration* 76, 2, 253-273.
- Börzel, Tanja A.*, 2003: Guarding the Treaty: The Compliance Strategies of the European Commission, in: Tanja A. Börzel und Rachel Cichowski (Hrsg.), *The State of the European Union VI: Law, Politics, and Society*, Oxford, 197-220.
- Börzel, Tanja A.*, 2005a: European Governance - nicht neu, aber anders, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), *Governance Forschung - Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden, 72-94.
- Börzel, Tanja A.*, 2005b: Mind the Gap! European Integration between Level and Scope, in: *Journal of European Public Policy* 12, 2, 1-20.
- Börzel, Tanja A.*, 2005c: What Can Federalism Teach Us About the European Union? The German Experience, in: *Regional and Federal Studies* 15, 2, 245-257.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas*, 2005: Public-Private Partnerships. Effective and Legitimate Tools of Transnational Governance?, in: Edgar Grande und Louis W. Pauly (Hrsg.), *Complex Sovereignty: On the Reconstitution of Political Authority in the 21st. Century*, Toronto, 195-216.
- Calster, Geert Van/Deketelaere, Kurt*, 2001: The Use of Voluntary Agreements in the European Community's Environmental Policy, in: Eric W. Orts und Kurt Deketelaere (Hrsg.), *Environmental Contracts. Comparative Approaches to Regulatory Innovation in the United States and Europe*, London/The Hague/Boston, 199-246.
- Craig, P.P.*, 1993: Francovich. Remedies and the Scope for Damages Liability, in: *Law Quarterly Review* 109, 595-621.
- Craig, P.P.*, 1997: Once More Unto the Breach: The Community, the State and Damages Liability, in: *Law Quarterly Review* 113, 67-94.
- Cutler, Claire A./Haufler, Virginia/Porter, Tony*, (Hrsg.), 1999: *Private Authority and International Affairs*, Albany.
- Eberlein, Burkard*, 2001: Die Europäische Union als Regulierungsstaat: Transnationale Regulierungsnetzwerke und die Informalisierung des Regierens in Europa, in: Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen, 418-447.
- Eising, Rainer*, 2003: Interest Groups in the European Union, in: Michelle Cini (Hrsg.), *European Union Politics*, Oxford, 192-207.
- Eising, Rainer*, 2000: Liberalisierung und Europäisierung. Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate*, (Hrsg.), 2005: *Interessenpolitik in Europa*, Baden Baden.
- Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate*, 1999: Introduction. Network Governance in the European Union, in: Beate Kohler-Koch und Rainer Eising (Hrsg.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, 3-13.

- Falkner, Gerda*, 2000: EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends, in: Politische Vierteljahresschrift 41, 2, 279-301.
- Garrett, Geoffrey/Kelemen, R. Daniel/Schulz, Heiner*, 1998: The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union, in: International Organization 52, 1, 149-176.
- Golub, Jonathan*, 1999: In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community, in: International Organization 53, 4, 733-764.
- Graser, Alexander*, 2004: Sozialrecht ohne Staat? Politik und Recht unter Bedingungen der Globalisierung und Dezentralisierung, in: Adrienne Héritier, Michael Stolleis und Fritz W. Scharpf (Hrsg.), European and International Regulation after the Nation State, Baden-Baden, 163-184.
- Héritier, Adrienne*, 2001: Market Integration and Social Cohesion: The Politics of Public Services in European Regulation, in: Journal of European Public Policy 8, 5, 825-852.
- Héritier, Adrienne*, 2003: New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness?, in: Tanja A. Börzel und Rachel Cichowski (Hrsg.), The State of the European Union, 6 - Law, Politics, and Society, Oxford, 105-126.
- Héritier, Adrienne/Coen, David*, 2005: Regulating Regulatory Regimes in Europe: The Creation and Correction of Markets, Cheltenham.
- Héritier, Adrienne/Eckert, Sandra*, forthcoming: New Modes of Governance in the Shadow of Hierarchy: Self-Regulation by Industry in Europe.
- Héritier, Adrienne/Knill, Christoph/Mingers, Susanne/Becka, Martina*, 1994: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb. Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Opladen.
- Hodson, Dermont/Maher, Imelda*, 2001: The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination, in: Journal of Common Market Studies 39, 4, 719-746.
- Hooghe, Liesbet*, (Hrsg.), 1996: Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance, Oxford.
- Keohane, Robert O./Nye, Joseph S. Jr.*, 1974: Transgovernmental Relations and International Organizations, in: World Politics 27, 39-62.
- Knill, Christoph*, 2003: Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, Opladen.
- Kohler-Koch, Beate*, 1998: Einleitung. Effizienz und Demokratie: Probleme des Regierens in entgrenzten Räumen, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.) In *Regieren in entgrenzten Räumen. PVS Sonderheft 29/1998*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 11-25.
- Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold*, 2006: The 'Governance Turn' in EU Studies, in: Journal of Common Market Studies 44, Annual Review, 27-49.
- Kooiman, Jan*, (Hrsg.), 1993: Modern Governance. New Government-Society Interactions, London.
- Leibfried, Stephan/Zürn, Michael*, (Hrsg.), 2006: Die Transformation des Staates, Frankfurt a.M.
- Majone, Giandomenico*, 1994: The Rise of the Regulatory State in Europe, in: West European Politics 17, 3, 77-101.
- March, James G./Olsen, Johan P.*, 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basics of Politics, New York / London.
- Marks, Gary*, 1992: Structural Policy in the European Community, in: Alberta Sbragia (Hrsg.), *Europolitics: Institutions and Policymaking in the New European Community*, Washington, D.C., 191-224.
- Matlary, Janne Haaland*, 1997: Energy policy in the European Union, *The European Union series*, New York.
- Mayntz, Renate*, 2004: Governance im modernen Staat, in: Arthur Benz (Hrsg.), *Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden, 65-75.
- Mayntz, Renate*, 1993a: Modernization and the Logic of Interorganizational Networks, in: John Child, Michel Crozier, Renate Mayntz und et al. (Hrsg.), *Societal Change Between Market and Organization*, Aldershot, 3-18.

- Mayntz, Renate*, 1998: New Challenges to Governance Theory, in: Jean Monnet Chair Paper Series European University Institute, Florence, RSC 98/50.
- Mayntz, Renate*, 1993b: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24), Opladen, 39-56.
- Mayntz, Renate*, 1996: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: Klaus von Beyme und Claus Offe (Hrsg.), Politische Theorien in der Ära der Transformation. PVS Sonderheft 26, Opladen, 148-168.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.*, 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt/New York, 9-38.
- Moravcsik, Andrew*, 1997: Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), Projekt Europa im Übergang? Staat und Demokratie in der Europäischen Union, Baden-Baden, 211-269.
- Nicolaidis, Kalypso/Shaffer, Gregory*, 2005: Transnational Mutual Recognition Regimes: Governance without Global Government, in: Law & Contemporary Problems 68, 263-318.
- O'Brien, Martha*, 2005: Taxation, the ECJ and the Implications for Member States, in: European Law Review 30, 209-233.
- Pollack, Mark A.*, 1997: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: International Organization 51, 1, 99-134.
- Rhodes, Martin*, 2005: Employment Policy, in: Helen/Wallace Wallace, William/Pollack, Mark A. (Hrsg.), Policy-Making in the European Union, Oxford, 279-304.
- Rhodes, R.A.W.*, 1997: Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham/Philadelphia.
- Scharpf, Fritz W.*, 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 32, 4, 621-634.
- Scharpf, Fritz W.*, 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS Sonderheft 24, Opladen, 57-83.
- Scharpf, Fritz W.*, 1997: Games real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder CO.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a.M./New York.
- Scharpf, Fritz W.*, 2000: Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.
- Scharpf, Fritz W.*, 2001: What have we learnt? Problem-Solving Capacity of the Multi-level European Politics, in: MPIfG Working Paper 01/04 Köln.
- Scharpf, Fritz W.*, 2003: Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration, in: Tanja A. Börzel und Rachel Cichowski (Hrsg.), The State of the European Union VI: Law, Politics, and Society, Oxford, 79-104.
- Schmidt, Susanne K.*, 1998: Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission, Frankfurt a.M.
- Schmidt, Susanne K.*, (Hrsg.), 2007: Mutual Recognition as a New Mode of Governance
- Schneider, Volker*, 2001: Institutional Reform in Telecommunications: The European Union in Transnational Policy Diffusion, in: Maria Green Cowles, James A. Caporaso und Thomas Risse (Hrsg.), Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca, NY, 60-78.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2005: Governance Forschung - Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden Baden.
- Smismans, Stijn*, 2006: New Modes of Governance and the Participatory Myth, in: European Governance Papers, N-06-01.
- Smith, Mitchell P.*, 2005: The States of Liberalization. Redefining the Public Sector in Integrated Europe, New York.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C.*, (Hrsg.), 1985: Private Interest Government. Beyond Market and State, London et al.

- Sun, Jeanne-Mey/Pelkmans, John*, 1995: Regulatory Competition in the Single Market, in: *Journal of Common Market Studies* 33, 1, 67-89.
- Tömmel, Ingeborg*, 1994: Staatliche Regulierung und europäische Integration: Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien, Baden Baden.
- Tsebelis, George/Garrett, Geoffrey*, 1997: Agenda-Setting, Vetoes and the European Union's Codecision Procedure, in: *Legislative Studies* 3, 3, 74-92.
- Weiler, Joseph H. H.*, 1981: The Community System: The Dual Character of Supranationalism, in: *Yearbook of European Law* 1, 268-306.
- Wilks, Stephen*, 2005: Competition Policy - Challenge and Reform, in: Helen Wallace, William Wallace und Mark A. Pollack (Hrsg.), *Policy Making in the European Union*, Oxford, 113-139.

Berliner Arbeitspapiere zur Europäischen Integration

Berlin Working Papers on European Integration

- 1 **Tanja A. Börzel:** European Governance. Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie, **April 2007**