

Regieren im erweiterten Mehrebenensystem

Internationale Einbettung der EU in die WTO

Der Aufsatz beschäftigt sich mit dem institutionellen Wandel der EU durch deren Einbindung in die WTO. Es wird gezeigt, dass sich die Wirkungen der internationalen Einbettung der EU sowohl auf die formale Organisation von Entscheidungsverfahren als auch auf die Veränderung der Routinen und Konzepte legitimer Ordnung erstrecken. Diese Dynamik wird erstens über die Mechanismen des Anpassungsdrucks durch die veränderten Gegebenheiten auf internationaler Ebene erklärt. Der zweite Mechanismus zur Erklärung des institutionellen Wandels ist die Einbindung in bestimmte Maßnahmen, Routinen und Entscheidungsverfahren meist internationaler Organisationen. Drittens werden durch attraktive Angebote an Konzepten, Instrumenten und Strategien für Akteure des europäischen Mehrebenensystems windows of opportunity eröffnet und somit Wandel angestoßen. Diese Veränderungen führen im Bereich der europäischen Handelspolitik tendenziell zu einer Zentralisierung der EU.

1. Einleitung

Mit der Vertiefung der europäischen Integration hat sich die internationale Präsenz der Europäischen Union (EU) stark ausgeweitet. Das Aufgabenspektrum des außenpolitischen Handelns der EU erstreckt sich von der gemeinsamen Handelspolitik über die Außen- und Sicherheitspolitik bis hin zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und umfasst dabei die supranationalen Politikfelder ebenso wie die intergouvernemental geregelten Bereiche (Knodt/Princen 2003).¹ Während sich der überwiegende Teil der Literatur mit Fragen nach der Rolle der EU als internationalem Akteur beschäftigt,² ist der umgekehrte Blickwinkel, der auf die Rückwirkungen der Einbettung der EU in einen internationalen Kontext auf das System der Europäischen Union fokussiert, unterbelichtet.³ Mit letzterer Perspektive befasst sich dieser Beitrag. Entsprechend stehen folgende *Fragen* im Mittelpunkt der

1 Der Beitrag beruht auf den Ergebnissen des DFG-Projekts »Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem« unter meiner Leitung und unter Mitarbeit von Birgit Hellmann und Su-Ling Tseng. Der DFG und dem Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) sei an dieser Stelle für die finanzielle und logistische Hilfe gedankt. Die empirische Analyse des Projekts beruht neben der Dokumentenanalyse auf der Durchführung von Interviews in den Organen der EU im Zeitraum 2000-2004 (vgl. Knodt 2005a). Für hilfreiche Kommentare sei Beate Kohler-Koch, Franz Urban Pappi, Peter Kotzian, Sonja Zmerli sowie den anonymen Gutachterinnen und Gutachtern der ZfB gedankt.

2 Vgl. u. a. Hill (1993); Meunier (2000); Allen/Smith (1990).

3 In einem auf Kompetenzen beschränkten Blick vgl. Nicolaïdis/Meunier (2002).

Untersuchung: (1) Wie wirkt sich der internationale Kontext auf das Regieren in der EU aus? Konkret: Welcher institutionelle Wandel innerhalb der EU ist durch die internationale Einbindung beobachtbar? (2) Wie lässt sich die Wirkung des internationalen Kontextes erklären? Welches sind die Mechanismen dieser Veränderung? (3) Wie lassen sich die einzelnen Veränderungen im Hinblick auf den Charakter des EU-Systems insgesamt bewerten?⁴

Dieser Beitrag versucht, in einer konstruktivistisch-institutionalistischen Sichtweise auf Regieren in einem erweiterten europäischen Mehrebenensystem, Konzepte des Konstruktivismus und des Neo-Institutionalismus für die Analyse der europäischen Außenbeziehungen fruchtbar zu machen.⁵ Er fokussiert auf Fragen nach der institutionellen Ausgestaltung der Entscheidungsprozesse unter Beteiligung unterschiedlicher Akteure aus den verschiedenen Ebenen des europäischen Systems in den unterschiedlichen funktionalen Arenen. Die Analyse beruht dabei auf folgenden *Prämissen*:

(1) Die europäische Außenpolitik wird als institutionalisiertes und verregeltes Zusammenspiel einer Vielzahl von Akteuren, sowohl der europäischen als auch der nationalen Ebene, konzipiert. Damit wird sie nicht als Domäne der intergouvernementalen staatlichen Abstimmung und somit als allein auf mitgliedstaatlichen Interessen und Machtpositionen beruhende Politik verstanden. Aus diesem Grund wird auch nicht von »Außenpolitik« im traditionellen Verständnis, sondern von »auswärtigem Regieren« gesprochen.⁶ »Regieren« wird hier definiert als institutionalisierte Form der Koordination und Kooperation des Willens selbstbestimmter Akteure hin zu einer verbindlichen Entscheidung über Eingriffe zur Gestaltung gesellschaftlicher Zustände.

(2) Dieses Regieren findet nicht in einem staatsähnlichen Kontext, wie in den meisten außenpolitischen Studien implizit unterstellt, statt, sondern in einem mehrere Ebenen überspannenden System. Das europäische Mehrebenensystem zeichnet sich dabei durch drei Charakteristika aus:

- (a) Es ist ein polyzentrisches System mit multiplen Arenen und Netzwerken, in dem eine Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren und Akteurstypen ebenenübergreifend miteinander interagieren, um verbindliche Entscheidungen herzustellen.
- (b) Eine Besonderheit des Systems markiert das Spannungsverhältnis zwischen der notwendigen Rücksichtnahme auf die Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten und dem Wunsch zur Kooperation, das durch die institutionelle Balance der beiden Handlungsprinzipien Autonomieschonung und Gemeinschaftsförderung gelöst wird.

4 Damit wird der Fokus des Beitrags auf die Wirkung externer Faktoren auf die EU-Institutionen gelegt. Der umgekehrte Blickwinkel der Institutionenpolitik der EU in internationalen Organisationen oder Regimen wird damit explizit ausgeklammert. Für letzteren Aspekt vgl. u. a. Oberthür/Gehring (2006). Die Fragestellung bezieht sich zudem auf die *polity*- und *politics*-, nicht aber auf die *policy*-Dimension.

5 Vgl. dazu Peterson/Sjursen (1998); Sjursen (2003); Jørgensen (2000); Wagner et al. (2004).

6 Vgl. zu dieser Konzeption auswärtigen Regierens auch die zusammengefassten Ergebnisse der Tagung »EU Governance and External Relations«, die am 10. und 11. Oktober 2003 am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) im Rahmen des von der DFG geförderten Schwerpunktprogramms »Regieren in der Europäischen Union« von Michèle Knodt, Frank Schimmelfennig und Wolfgang Wagner ausgerichtet wurde (vgl. Wagner et al. 2004).

- (c) Die Entscheidungsfindung im EU-System ist zudem stark vom Konsens geprägt. Dabei wird angenommen, dass dieses europäische Mehrebenensystem durch seine instabile Konstruktion zwischen Staatenverbund und Gemeinschaftssystem stark dynamische Züge trägt und für Veränderungen relativ offen ist.

(3) Regieren in einem europäischen Mehrebenensystem vollzieht sich, so haben die ersten beiden Annahmen deutlich gemacht, in einem stark institutionalisierten Kontext. Die institutionelle Verfasstheit des europäischen Mehrebenensystems soll sich hier nicht nur auf die formale Organisation politischer Entscheidungen beziehen, sondern in einem weiten Institutionenverständnis ebenso die informellen Entscheidungsprozesse, somit die Routinen, und bewährte Problemlösungsmuster, sowie die ideelle Dimension der grundlegenden Konzepte legitimer Ordnung einbeziehen. Die Veränderung der Strukturen und Prozesse wird in dieser Untersuchung daher als institutioneller Wandel konzipiert werden. Zudem wird unterstellt, dass Veränderungen von Strukturen und Prozessen zur Optimierung der Politikgestaltung im institutionellen Gefüge, wie sie im Fall der Rückwirkung plausiblerweise angestoßen werden, gleichzeitig immer auch eine systemverändernde Wirkung zur Folge haben.

Institutioneller Wandel wird demnach hier in einem breiten Institutionenverständnis interpretiert, das neben der Dimension der Regeln setzenden Instanz auch der Bedeutung von Routinehandeln sowie von Ideen und der sozialen Konstruktion von Institutionen Rechnung trägt. Der hier verfolgte Ansatz geht davon aus, dass institutioneller Wandel ebenso durch Veränderungen der die Institutionen konstituierenden Paradigmen und Normen sowie die damit einhergehenden Veränderungen der Handlungsorientierungen beeinflusst wird. Politische Institutionen sind somit, wie Institutionen überhaupt, ein Gefüge sozialer Regeln, die in Praktiken und Normen eingeschrieben sind, die wiederum angemessenes soziales Verhalten definieren (March/Olsen 1998: 943; Olsen 2000: 6). Damit bezieht sich institutioneller Wandel auf (verfassungs-)rechtliche Änderungen in der Gesetzgebungskompetenz, Änderungen von etablierten Problemlösungsstrategien sowie von geteilten Überzeugungen von *vorbildlicher* und *verbindlicher* Ordnung (Weber 1980: 6), die *angemessenes* Verhalten bestimmen.

Es wird hier zu zeigen sein, dass die internationale Einbettung der EU Auswirkungen auf die institutionellen Entscheidungsstrukturen und -prozesse der EU hat, somit ein institutioneller Wandel der EU sowohl in der formalen Organisation von Entscheidungsverfahren als auch in den Routinen und Konzepten legitimer Ordnung angestoßen wird (siehe Abschnitt 2).

Erklärtes Ziel des Beitrages ist es zudem zu zeigen, mit welchen Mechanismen sich dieser institutionelle Wandel erklären lässt. Bisherige Erklärungen sind immer noch in den traditionellen Integrationstheorien beheimatet. Zum einen werden sie mit den Ergebnissen zwischenstaatlicher Verhandlungen und damit aus den Präferenzen der Mitgliedstaaten heraus erklärt (u. a. Moravcsik 1998; Nicolaïdis/Meunier 2002; Rittberger/Schimmelfennig 2005). Zum anderen finden sich weiterhin (neo-)funktionalistische Erklärungen, die sowohl mit dem Integrationsdruck benachbarter Politikfelder als auch den veränderten Loyalitäten gesellschaftlicher Akteure argumentieren, bzw. deren Weiterentwicklung durch Ansätze, die zusätzlich auf die Wirkung des hoch verregelten Kontextes der EU verweisen

(Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 11; Stone Sweet/Sandholz 1997, 1998; Fligstein/Stone Sweet 2001, 2002). Zudem wird auf das Eigeninteresse von Gemeinschaftsorganen, insbesondere der Kommission, verwiesen. Es gehört zu den Praktiken der Kommission, ihre Kompetenzen vorsichtig zu überdehnen und in der Folge den erreichten Machtbestand zu sichern (Puntscher-Riekmann 1998: 121). Da Herrschaft immer von Unsicherheit geprägt ist, bleibt jedoch eine solche Überdehnung immer ein Wagnis mit ungewissem Ausgang, sodass vor allem die Bedingungen erfolgreicher Überdehnung aufgezeigt werden müssten. Neuere Studien, die explizit den internationalen Kontext einbeziehen und mit dem Begriff der internationalen Interaktion arbeiten, beschäftigen sich vor allem mit den *policy outcomes* der Einbindung der EU in den internationalen Kontext (Alter/Meunier 2006).⁷

In diesem Beitrag soll aus institutioneller Perspektive davon ausgegangen werden, dass sich die Wirkung der Einbettung der europäischen Institutionen in den internationalen Kontext durch folgende Mechanismen ergeben kann:

(1) Zum Ersten kann institutioneller Wandel als Ergebnis konstitutioneller Planung und Entscheidung autorisierter Akteure in Reaktion auf Veränderungen des internationalen Kontextes angesehen werden. Da es sich bei internationalen Kontexten nicht um einen supranationalen Kontext handelt, haben ihre Vertragsänderungen keine direkte rechtlich-autorisierende Wirkung. Sie wirken vielmehr vermittelt über den Anpassungsdruck durch die veränderten Gegebenheiten auf internationaler Ebene. Dieses Argument entstammt den Studien zur Europäisierung im europäischen Mehrebenensystem.⁸ In einer strukturalistischen Argumentationskette wird innerhalb dieser Debatte die fehlende Passfähigkeit von europäischen und nationalstaatlichen Strukturen als Ursache für Veränderungen auf nationaler Ebene konzipiert. Je größer der *misfit*, desto höher der Anpassungsdruck und umso notwendiger werden Veränderungen. Im Ergebnis kommt es damit zu Veränderungen vor allem in der formalen Organisation (Radaelli 2004: 7).

(2) Zum Zweiten kann institutioneller Wandel auch durch Einbindung in eine bestimmte Maßnahme, in ein Projekt o. Ä. in Gang gesetzt werden. Die in die internationale Politikgestaltung eingebundenen europäischen Akteure sind vor allem die Kommission, aber auch die Mitgliedstaaten. Sie sind in ihrer Beteiligung ständig mit neuen Ideen, Problemlösungsmustern und Strategien konfrontiert bzw. in deren Erarbeitung involviert. Dies setzt neben reiner Adaption auch Lernprozesse in Gang, die ihre Wirkung über geteilte Einsichten in Problemdefinitionen und Problemlösungsmuster auch in den europäischen Verhaltensroutinen entfalten. Durch Beteiligung an einer Maßnahme werden so neue Praktiken, Routinen etc. eingeübt und somit etablierte eigene Routinen verändert. Dies kann entweder als Konsequenz absichtsvoller Entscheidungen einer Vielzahl voneinander unabhängiger Akteure,

7 Vgl. Meunier (2005) sowie Oberthür/Gehring (2006), die entgegen dem Sammelbandtitel »Institutional Interaction« nur jeweils eine Wirkrichtung im Sinne eines *unidirectional pathway* in den Blick nehmen. »Hence, our understanding of the term interaction does not imply that influence runs back and forth between the institutions involved« (Oberthür/Gehring 2006a: 27).

8 Vgl. für einen Überblick über diese Literatur Featherstone/Radaelli (2003) und Radaelli (2004).

die eine bestimmte politische Entwicklung im Blick haben, geschehen, oder als Folge sozialen Handelns, das, ohne einen ordnungspolitischen Zweck zu verfolgen, institutionelle Effekte zeitigt (Kohler-Koch u. a. 1998: 19-25; Knodt 1998).

(3) Institutioneller Wandel kann aber zum Dritten auch durch attraktive Angebote der internationalen Ebene angestoßen werden (Knodt 1998). Internationale Verhandlungssysteme sind selbst Träger ordnungspolitischer Leitideen, Normen und Ressourcen, die auf die politischen Willensbildungsprozesse in der EU einwirken können. Diese weiche Form des institutionellen Wandels stellt sich entweder als Überzeugung von neuen Paradigmen oder Konzepten sowie Strategien dar oder aber eröffnet *windows of opportunity* für neue Verfahrensweisen. So können in Form von neuen Konzepten und Leitideen oder auch von Zugangschancen zu neuen Ressourcen Vorteile in der Politikgestaltung in Aussicht gestellt werden.

Die Hypothese dieses Beitrags lautet daher, dass der internationale Kontext auf die institutionelle Verfasstheit der EU durch die Mechanismen des Anpassungsdrucks, der Einbindung sowie des Angebots wirkt und institutionellen Wandel verursacht. Das Fazit bewertet über ein Resümee hinaus die Auswirkungen des konstatierten Wandels für das politische System der EU. In der Literatur wird meist davon ausgegangen, dass die internationale Ebene nicht in das Mehrebenensystem einbezogen, sondern als zusätzliche Ebene dem EU-System angehängt wird. Hier wird demgegenüber angenommen, dass sie in das Regieren im Sinne eines *erweiterten europäischen Mehrebenensystems* inkorporiert wird. Auf die Charakteristika des Regierens in multiplen Arenen und Netzwerken an sich wird dies somit keine systemverändernden Auswirkungen haben, wenn sich auch die Arenen und Netzwerke selbst verändern können. Gleiches ist für die Konsensorientierung des Regierens im Mehrebenensystem zu vermuten. Durch den zum Teil stark intergouvernementalen Charakter der neu hinzukommenden internationalen Ebene, der mit unterschiedlichen Graden der Institutionalisierung einhergeht, ist jedoch eine Systemveränderung in dem Charakteristikum der institutionellen Balance der Prinzipien Autonomieschonung und Gemeinschaftsförderung zu erwarten.

Für die Analyse wurde die Einbindung der EU in die Welthandelsorganisation (WTO) als Fallstudie gewählt. Mit dem Übergang vom *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) zur WTO 1995 beinhaltet diese internationale Organisation institutionalisierte Verpflichtungen auf höherem Niveau sowie effektivere Reformansätze in Hinblick auf die administrative organisatorische Kapazität und ein effizienteres Streitbeilegungsverfahren sowie ein thematisch ausgeweitetes Aufgabenprofil (Dalibor 1997: 183). Darüber hinaus bildet der Übergang vom GATT zur WTO einen klaren Zeitpunkt für Veränderungen des internationalen Kontextes, sodass die Einwirkungen auf die EU deutlich auszumachen sind.

2. Breiter institutioneller Wandel in der EU durch die Einbettung in die WTO

In einem ersten Schritt wird empirisch die erste Hypothese und damit die abhängige Variable einer Analyse unterzogen. Es wird gezeigt, dass die Einbettung der EU in die

WTO in der Summe einen breiten institutionellen Wandel in der EU bewirkt. Wie oben in den drei Dimensionen institutionellen Wandels erarbeitet, bezieht sich dieser nicht nur, wie in der Literatur häufig angenommen,⁹ auf Veränderungen der (1) formalen Organisation von Entscheidungsprozessen, sondern ebenfalls auf die (2) Routinen innerhalb der EU sowie die dort vorherrschenden (3) Konzepte legitimer Ordnung.

2.1. *Wandel in der formalen Organisation von Entscheidungsprozessen*

Im Bereich der formalen Organisation von Entscheidungsprozessen kam es zum einen zu Veränderungen der Verträge im Bereich der Kompetenzverteilung in der Außendimension der gemeinsamen Handelspolitik; zum anderen sind Veränderungen auch im Sekundärrecht der Gemeinschaft zu beobachten.

2.1.1. *Kompetenzveränderungen in den Verträgen der Europäischen Gemeinschaft (EG)*

Die Kompetenzverteilung innerhalb der EG wurde Anfang der neunziger Jahre vor allem mit den zu Ende gehenden Verhandlungen der Uruguay-Runde des GATT (1986-1994) und damit der Gründung der WTO thematisiert (vgl. Paemen/Bensch 1995; Woolcock 2005). Dabei stand die Frage nach der Mitgliedschaft in der WTO¹⁰ sowie die Handhabung der Kompetenzen in den neuen Themenfeldern, vor allem bei Dienstleistungen und geistigem Eigentum, auf der Agenda.

Die thematische Ausweitung der WTO verursachte insofern ein EG- internes Problem, als die Ausdehnung der WTO und die innergemeinschaftliche Kompetenzverteilung nicht passfähig waren. Die Zuständigkeit der Gemeinschaft beschränkte sich auf Handelspolitik mit Waren, andere Sparten der Handelspolitik waren vertraglich nicht geregelt. Obwohl die Notwendigkeit einer Lösung dieses Problems bereits bei der Vertragsrevision von Maastricht 1992 absehbar gewesen war, blieb die Handelspolitik und der Artikel 113 EG-V von grundlegenden Veränderungen weitgehend unberührt. In der Literatur wird dies mit den Präferenzen der Mitgliedstaaten erklärt, die sich sowohl aus wirtschaftlichen Überlegungen als auch ideologischen Haltungen mehrheitlich gegen eine Kompetenzausweitung aussprachen (Nicolaidis/Meunier 2002), da die Kommissionspolitik mit einer stärkeren Liberalisierung gleichgesetzt wurde. Hier soll zudem darauf verwiesen werden, dass der Regelungsdruck zwei bis drei Jahre vor der Gründung der WTO noch nicht so groß war, dass eine weitgehende Veränderung unumgänglich erschien.

Mit dem Abschluss der Uruguay-Runde und der Gründung der WTO 1994/95 war die EU jedoch mit einer Situation konfrontiert, die durch ihre Verträge nicht abge-

9 Vgl. dazu Nicolaidis/Meunier (2002) und Young (2004).

10 Die Frage der Mitgliedschaft wurde dahingehend entschieden, dass sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten den WTO-Vertrag im April 1994 unterzeichneten.

deckt war. Die Kommission stellte sich dabei auf den Standpunkt, dass die Ergebnisse als Paket verhandelt worden waren und auch als einheitliches Paket von der EU angenommen werden müsste. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten war jedoch gegenteiliger Meinung und argumentierte, dass vor allem die neuen Themen wie u. a. Dienstleistungen und geistiges Eigentum nicht zu den ausschließlichen Kompetenzen der Gemeinschaft zählen und daher das Abkommen allein von den Mitgliedstaaten unterzeichnet und nach ihren jeweiligen nationalen Bestimmungen ratifiziert werden solle.

Da ein Verhandlungsergebnis aufgrund der verhärteten Fronten nicht zu erzielen war, brachte die Kommission mit Unterstützung einiger Mitgliedstaaten den Streit im April 1994 vor den Europäischen Gerichtshof (EuGH) und ersuchte um ein Gutachten. Entgegen der sonst eher integrationsfreundlichen Rechtssprechung entschied der EuGH in seinem Gutachten 1/94 bezüglich der Zuständigkeit für Angelegenheiten des geistigen Eigentums und der Dienstleistungen nicht eindeutig zugunsten der Gemeinschaftsförderung, sondern versuchte sich in einem Kompromiss.¹¹ Der Gemeinschaft wurden ausschließliche Zuständigkeiten im Handel (Art. 113 EG-V), der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten gemischte Kompetenzen bzgl. des *General Agreement on Trade in Services* (GATS) und der *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) zugesprochen. Gleichzeitig erkannte der EuGH in der Urteilsbegründung die Schwierigkeit der Trennung von internationalen Verhandlungen über Waren, Dienstleistungen und geistiges Eigentum an und trug damit den Argumenten der Kommission Rechnung, die mit der Reduzierung der Transaktionskosten sowie der Stärkung der Verhandlungsposition der Gemeinschaft argumentierte. Er plädierte dafür, dass die Gemeinschaft auch weiterhin mit einer Stimme sprechen solle. Dementsprechend spricht er in seinem Urteil nicht von einer gemischten (*compétence mixte*), sondern einer geteilten Zuständigkeit (*compétence partagée*). Verbunden mit diesem feinen Unterschied in der Terminologie regte der EuGH eine freiwillige Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission an, die sich über die Behandlung der neuen Politikfelder, für die der EuGH geteilte Zuständigkeit vorgesehen hatte, erstreckte. Die Mitgliedstaaten und die Kommission vereinbarten daraufhin 1995 auf der Grundlage des Gutachtens 1/94 einen *code of conduct*, der die Ausgestaltung der geteilten Kompetenzen festlegte. Er besagt, dass die Kommission in Verhandlungen über Dienstleistungen und geistiges Eigentum als alleiniger Verhandlungspartner auftreten solle, die Mitgliedstaaten aber an den Verhandlungen teilnehmen könnten.

Anlässlich der Regierungskonferenzen von Amsterdam 1996 und Nizza 2000 stand die Kompetenzfrage in Außenhandelsfragen erneut auf der Tagesordnung. Vor allem die Kommission versuchte, diese in ihrem Sinne zu klären.

Der Veränderungsdruck erschien in Amsterdam denkbar gering, da die Arbeit in der WTO gerade erst angelaufen war und größere Verhandlungen erst in einigen Jahren anstanden. Die letztendlich beschlossene Vertragsrevision brachte daher auch keine großen Ergebnisse im Bereich Handel, sondern war erneut ein Kompro-

11 Vgl. auch zur Ausweitung der Reichweite der gemeinsamen Handelspolitik durch den EuGH Pescatore (1981), Weiler (1991) und Meunier/Nicolaïdis (1999).

miss in Form einer lediglich potenziellen Ausweitung (Art. 113, Abs. 5 EG-V): Der Rat konnte danach auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments durch einstimmigen Beschluss die gemeinschaftliche Zuständigkeit auf internationale Verhandlungen und Übereinkünfte über geistiges Eigentum und Dienstleistungen ausdehnen. Damit war eine potenzielle Ausweitung beschlossen, ohne in Form einer Veränderung der Verträge und somit der Ratifikation durch die dafür vorgesehenen Verfahren auf der nationalen Ebene legitimiert zu sein. Mit Amsterdam wurde somit ein Blankoscheck für die Kommission ausgestellt, der jedoch bislang nicht eingelöst wurde.

Während der Regierungskonferenz von Nizza 2000 versuchte die Kommission erneut einen Vorstoß zur Kompetenzverschiebung, jetzt unter anderen Vorzeichen. Zum einen argumentierte die Kommission nun aufgrund einer mehrjährigen Einbindepraxis in die WTO-Politik. Zum anderen stand die Eröffnung einer neuen Handelsrunde direkt bevor, auf der die Themen der neuen Handelsagenda – insbesondere der Dienstleistungsbereich – zusammen mit u. a. sozialen Themen, Entwicklung, Gesundheit und Umweltschutz im Mittelpunkt stehen würden. Aber auch EU-interne Erfordernisse machten eine Diskussion über den Artikel 113 EG-V notwendig. Dies war zum einen die bevorstehende Erweiterung, die eine mit 25 Mitgliedstaaten geteilte Kompetenz in zentralen Bereichen der Handelspolitik der Gefahr der Blockade aussetzte, sowie zum anderen die ebenfalls mit der Erweiterung zusammenhängende Selbstverpflichtung der Union, die qualifizierte Mehrheit als Abstimmungsmodus auf möglichst viele Bereiche der Unionspolitik auszudehnen.

Die trotz des Anpassungsdrucks zähen Verhandlungen ergaben folgende zentrale Änderungen des Artikels 113 (jetzt 133) (Nicolaïdis/Meunier 2002: 191f): Mit der Neuregelung von Absatz 5 des Artikels 133 wurde die Zuständigkeit der Gemeinschaft generell auf die »Aushandlung und den Abschluss von Abkommen betreffend den Handel mit Dienstleistungen und Handelsaspekte des geistigen Eigentums« (Art. 133, Abs. 5 EG-V Nizza) ausgedehnt und der Gemeinschaft in diesem Bereich die ausschließliche Kompetenz zugeschrieben. Damit gilt auch für diesen Bereich die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit. Gleichzeitig wurden jedoch auf hartnäckige Interventionen der französischen Regierung hin in Art. 133, Abs. 6 EG-V (Nizza) Ausnahmen festgelegt: »Abkommen im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung sowie in den Bereichen Soziales und Gesundheitswesen [fallen] in die geteilte Zuständigkeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten« (Art. 133, Abs. 6 EG-V Nizza). Die Ermächtigung, auch ohne Vertragsänderung die Kompetenzen auszuweiten, blieb weiterhin erhalten (Art. 133, Abs. 7).

Die noch nicht in Kraft getretene Verfassung übernimmt weitgehend den Artikel 133 (jetzt Artikel III-315) im Bereich der Kompetenzzuordnung. Zudem ordnet sie die gemeinsame Handelspolitik explizit Titel III der Verfassung über die Zuständigkeiten der Union dem Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit zu (Art. I-13). In den Ausnahmen für diese Zuordnung, die in Art. III-315 geregelt sind, wurde jeweils eine Begründungspflicht eingefügt, wie etwa in Bezug auf die kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, die nur dann einstimmig geregelt werden sollen, wenn

sie »die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union beeinträchtigen könnten« (Verfassung der EU, Art. III-315, Abs. 4). Diese Art von Zusätzen scheint jedoch genügend Spielraum für eine positive Interpretation der jeweiligen Fälle zu lassen, sodass hier nicht von einer Einschränkung der Ausnahmen gesprochen werden kann.

Tabelle 1: Veränderungen der Kompetenzen für WTO Angelegenheiten in der EU

WTO			
	GATT	GATS	TRIPS
Seit 1995* (EG-V Maastricht)	ausschließliche Kompetenzen	gemischte/geteilte Kompetenzen	gemischte/geteilte Kompetenzen
Seit 2003 (EG-V Nizza)**	ausschließliche Kompetenzen	ausschließliche Kompetenzen (mit Ausnahmen)	ausschließliche Kompetenzen (mit Ausnahmen)

* mit Gründung der WTO, Rechtsgrundlage Maastrichter Vertrag;

** Rechtsgrundlage Vertrag von Nizza

2.1.2. Die Wirkung der Einbindung in die WTO auf das Sekundärrecht

Die Einbettung der EU in die WTO hat auch eine Wirkung auf das Sekundärrecht der Gemeinschaft entfaltet. Die WTO eröffnet der EU ein *window of opportunity*, das sie durch rechtliche Regelungen auf EU-Ebene nutzbar macht. Hier wird entweder neues Recht geschaffen, wie im Bereich der Marktöffnungsstrategie oder bereits bestehendes Recht auf die Veränderungen auf WTO-Ebene hin ausgerichtet, wie im Fall der Verordnung gegen Handelshemmnisse.

In Reaktion auf die Gründung der WTO und damit der neuen Möglichkeiten vor allem des Streitbeilegungsverfahrens beschloss der Rat 1998 auf Vorschlag der Kommission (1996) eine neue *Marktzugangsstrategie* der EG.¹² Der Kern der Marktzugangsstrategie ist auf das Erlangen und Verbreiten von Informationen gerichtet. Die Maßnahmen der Marktzugangsstrategie richten sich vor allem auf:

- (1) Ermittlung und Analyse von Marktzugangshemmnissen in Drittländern;
- (2) Einrichtung und Entwicklung von Datenbanken sowie Koordinierung und Verbreitung von Informationen über Handelshemmnisse und internationale oder nationale Handelsregelungen;
- (3) Studien insbesondere über die Erfüllung der Verpflichtungen der Drittländer nach internationalen Handelsübereinkünften oder im Vorfeld von Verhandlungen;
- (4) Öffentlichkeitsarbeit im Bereich Handelshemmnisse (Ratsbeschluss 98/552/EG).

- 12 Beschluss des Rates vom 24. September 1998 über die Durchführung von Maßnahmen betreffend die Marktzugangsstrategie der Gemeinschaft durch die Kommission, 98/552/EG. Die Ausführungen über die Marktzugangsstrategie beruhen auf Vorarbeiten von Birgit Hellmann innerhalb des Projektes »Regieren im erweiterten Mehrebenensystem« (vgl. Hellmann 2004; Knodt 2005a: Kap.2).

Einen der wichtigsten Lieferanten von Informationen zum Thema Handelshemmnisse stellen die europäischen Wirtschaftsakteure selbst dar. In der Umsetzung der Marktzugangsstrategie spielt daher die Einrichtung der Marktzugangsdatenbank im November 1996 durch die Kommission eine wichtige Rolle. Sie dient zum einen dazu, den Wirtschaftsakteuren eine Möglichkeit zu geben, Informationen über Marktzugangshemmnisse einzuspeisen und stellt zum anderen die von der Kommission selbst gesammelten exportrelevanten Informationen zur Verfügung.¹³ Nach eigenen Angaben soll die Datenbank die drei Hauptakteure – EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und die europäische Wirtschaft – durch den Informationsaustausch verbinden.¹⁴ Vor allem ist hierbei der direkte Austausch mit der europäischen Wirtschaft in Form von Unternehmen und Verbänden für die Kommission wichtig. Bis zum Juli 2004 wurde von der Gemeinschaft bei der WTO in über 63 Fällen Beschwerde eingereicht und damit ein Verfahren zur Markttöffnung beantragt, was fast 20 Prozent aller eingereichten Beschwerden entspricht (Young 2004).

Der Fall der *Verordnung gegen Handelshemmnisse*¹⁵ zeigt, wie durch die Gründung der WTO bestehendes Sekundärrecht an die veränderten Gegebenheiten der internationalen Ebene angepasst wurde.¹⁶ Die Verordnung stellt ein Instrument zur Öffnung der EG-Exportmärkte dar, das sich nicht nur auf den Güterhandel, sondern auch auf den Handel mit Dienstleistungen erstreckt. Die Verordnung ersetzt die *Verordnung zur Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik* des Rates (2641/84)¹⁷ – das so genannte bisherige *Neue handelspolitische Instrument* (NCPI) – und zielt darauf ab, für EG-Exporte existierende Handelsbarriere in Drittstaaten zu identifizieren und abzubauen. Die Verordnung gibt ein genaues Verfahren vor, wie ein Handelshemmnis angezeigt und von der Kommission nach Prüfung und Zustimmung der Mitgliedstaaten vor das WTO-Streitschlichtungsverfahren gebracht werden kann.

In der Verordnung wird an vielen Stellen explizit auf den multilateralen Rahmen der WTO verwiesen. Dies geschieht nun nicht mehr wie in der alten Verordnung mit dem allgemeinen Verweis auf internationale Handelsregeln, sondern es wird explizit darauf verwiesen, dass die »internationalen Handelsregeln [...] in erster Linie diejenigen [sind], die im Rahmen der WTO vereinbart und in den Anhängen zu dem WTO-Übereinkommen festgelegt sind« (Verordnung 3286/94). Neben dieser Spezifizierung wurden sowohl die Definition von Handelshemmnissen als auch die Formulierungen bzgl. Gegenstrategien von der WTO übernommen. Hier findet sich somit der erste Beleg auf eine intentionale Vernetzung der Gemeinschaft mit der

13 Vgl. <http://mkaccdb.eu.int/>; 16.3.2007.

14 Vgl. <http://mkaccdb.eu.int/about1.htm>; 16.3.2007.

15 Verordnung des Rates zur »Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insbesondere den im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln« (3286/94) vom 22. Dezember 1994.

16 Die Ausführungen über die handelspolitischen Instrumente beruhen auf Vorarbeiten von Birgit Hellmann innerhalb des Projektes »Regieren im erweiterten Mehrebenensystem« (vgl. Hellmann 2004; Knodt 2005a: Kap. 2).

17 Verordnung des Rates zur »Stärkung der gemeinsamen Handelspolitik und insbesondere des Schutzes gegen unerlaubte Handelspraktiken« (2641/84) vom 17. September 1984.

WTO, bei der die Kommission auf Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahrensweisen der WTO zurückgreift. Sie nutzt damit ausdrücklich deren Legitimation als multilateral hergestellte und geteilte Normen. Darüber hinaus orientiert sich die Gemeinschaft in der Verordnung an den Rechtsnormen des Streitbeilegungsverfahrens der WTO. Sie nutzt somit die auf WTO-Ebene multilateral entwickelten Prinzipien, Normen und Regeln unter Verzicht auf die Entwicklung eigener Standards zur Ausgestaltung ihrer Verfahren.¹⁸ Zudem zeigt die neue Verordnung gegen Handelshemmnisse von 1994 eine Orientierung an Verhandlungslösungen, um die offizielle Einleitung eines WTO-Verfahrens zu vermeiden, wie dies auch im WTO-Streitbeilegungsverfahren der Fall ist. Am deutlichsten ist diese Anlage in der Stellung des 133er Ausschusses¹⁹ zu sehen, dem in der neuen Verordnung eine weit stärkere Stellung eingeräumt wird, als dies in der alten NCPI-Verordnung von 1984 der Fall war (Garcia Molyneux 1999). Dies ist vor allem aus den folgenden zwei Gründen gegeben: Zum einen ist der Rat für die Verhängung von erlaubten Sanktionsmaßnahmen bei der Nichtbefolgung eines Streitbeilegungsergebnisses durch den Beklagten zuständig, sodass hier bereits im Vorfeld aus Effizienzgründen eine Abstimmung erfolgen sollte. Zum zweiten zieht sowohl die WTO als auch in ihrer Folge die Verordnung gegen Handelshemmnisse von 1994 eine politische Verhandlungslösung von Handelskonflikten einer Einleitung eines offiziellen Streitbeilegungsverfahrens vor. Für politische Konsultationen und Verhandlungslösungen mit Drittstaaten muss jedoch der 133er Ausschuss tätig werden, da dies als politisch-diplomatische Verhandlung in den Aufgabenbereich der Mitgliedstaaten fällt. Aus diesem Grund soll er über die Entwicklung von Einzelfällen unterrichtet werden, um die Möglichkeit zu erhalten, die weiterreichenden politischen Folgen abzuwägen.

2.2. Wandel in den Routinen europäischen Regierens

Neben der formalen Organisation kann institutioneller Wandel aufgrund der Einbettung in die WTO auch in der Dimension der Routinen festgestellt werden. Dies wird an den folgenden Aspekten deutlich gemacht: (a) der Verwaltungsorganisation der Generaldirektion (GD) Handel, (b) dem neuen Informations- und Konsultationsverfahren der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten im Rahmen des WTO-Streitbeilegungsverfahrens und (c) dem Ausbau der direkten Kommunikationswege mit Wirtschaftsakteuren vor allem auf nationaler Ebene.

(a) Institutioneller Wandel kann innerhalb der *Verwaltungsorganisation* festgestellt werden, der als ein Prozess der Verlagerung von dem Prinzip der Territorialität

18 Die detaillierten empirischen Nachweise dieser Orientierung finden sich in Knodt (2005a: Kap. 2).

19 Der 133er Ausschuss setzt sich aus hochrangigen Beamten und Handelsexperten der Nationalstaaten sowie Kommissionsvertretern zusammen. Er entscheidet im Konsens. Die in den Verträgen gewählte Formulierung der unterstützenden Tätigkeit des Ausschusses verschleierte dessen starke Stellung in der Durchführung der Handelspolitik und hat ihm in Brüssel den Spitznamen des *Belles-Mères* Ausschuss eingebracht (vgl. Paans 2000).

hin zum Prinzip der Funktionalität beschrieben werden kann, der sich über die politische Umstrukturierung im Zuge der Kommissionsneubesetzungen hinaus festmachen lässt. Die sektorale Beschäftigung mit Handelsfragen, wie sie sich am stärksten in der WTO ablesen lässt, tritt damit in den Vordergrund. Die Jacques Santer-Kommission (1995-99) wies bei Gründung der WTO zum einen eine klare territoriale, im Sinne von regionaler Strukturierung auf. Darüber hinaus wurden den Generaldirektionen funktionale Aufgaben wie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Menschenrechte und gemeinsame Handelspolitik zugeordnet. Das territoriale Ordnungsprinzip war dabei dominant. Bei der Umbildung der Kommission durch den Wechsel der Kommission Santer zu Romano Prodi 1999 ist die Durchsetzung des funktionalistischen Prinzips in den mit Außenpolitik im weiteren Sinne verstandenen Generaldirektionen klar erkennbar. Damit wird die Generaldirektion, die sich bisher *auch* mit Handel beschäftigte, eindeutig zur zentralen Generaldirektion für Handelsfragen, die sich zuallererst mit dem Sachgebiet Handel identifiziert und nicht über territoriale Zuständigkeiten definiert wird. Dies ist augenfälliger Ausdruck der zunehmenden Bedeutung der WTO und des Bereichs des Außenhandels für die EU (Knodt 2005a: Kap. 3; Hellmann 2004). Zudem ist es zu einer Ausdifferenzierung und Spezialisierung innerhalb der GD Handel gekommen, die mit einem starken Ausbau der administrativen Ressourcen einherging. Diese Prozesse hängen klar mit der Einbindung in die WTO-Politik zusammen, die eine ständige Umstrukturierung nach den Erfordernissen der täglichen Praxis notwendig macht. Demnach spiegelt die Umstrukturierung der Kommission und besonders der Generaldirektion I (Handel) den Bedeutungszuwachs multilateraler Verhandlungssysteme im Bereich Handel und damit der WTO wider.

(b) Das Charakteristikum des gestrafften zeitlichen Rahmens für die Durchführung des Streitbeilegungsverfahrens mit seiner Festlegung knapper Fristen stellt hohe Anforderungen an die *Kooperation von Kommission und Mitgliedstaaten*. Aufgrund dieses rigiden Zeitplans ist die Vertretung der EU-Fälle durch die Kommission unabdingbar, auch wenn nicht immer alle Mitgliedstaaten von einem Streitbeilegungsverfahren gleichermaßen betroffen sind. In der Praxis hat man diese Schwierigkeiten antizipiert und behandelt auch im Streitbeilegungsverfahren die Vertretungskompetenz einheitlich. Verantwortlich ist die Kommission, die sowohl die Interessen der Gemeinschaft als auch die der Mitgliedstaaten vertritt. Wird eine Beschwerde von der Industrie oder einem Mitgliedstaat vorgebracht, informiert sie sämtliche Mitgliedstaaten im 133er Ausschuss über die beabsichtigte Initiierung eines Streitbeilegungsverfahrens. Besteht Konsens, beantragt sie das Verfahren bei der WTO und führt es durch. Die Kommission versorgt den 133er Ausschuss – und seine Unterausschüsse – mit allen notwendigen und gewünschten Informationen. Er ist der Ort, an dem die Eignung einzelner Fälle für das WTO-Verfahren und die Strategie in laufenden Verfahren mit den Mitgliedstaaten erörtert wird. Eine weitere große Veränderung innerhalb des Streitbeilegungsverfahrens mit Auswirkung auf die Routinen der Gemeinschaft betrifft die Verbindlichkeit des gesamten Prozesses der Durchführung des Streitschlichtungsverfahrens sowie die bei Nichtumsetzung der Ergebnisse eines Panels oder der Appellationsinstanz durch den Beschuldigten

erlaubten Vergeltungsmaßnahmen durch den Kläger. Die Aufnahme eines Falles wird somit wahrscheinlicher und muss von den Mitgliedstaaten der WTO weitaus stärker in Betracht gezogen werden als noch innerhalb des GATT. Ebenfalls steigt der Druck innerhalb eines eröffneten Verfahrens, eine Einigung mit dem Kontrahenten zu erzielen, um unliebsame Entscheidungen oder mögliche Gegenmaßnahmen zu vermeiden (Cottier 1998: 351).

Für die Kommission bedeutet dieses neue Verfahren und seine eben beschriebenen Implikationen zum einen, dass sie innerhalb des Streitbeilegungsverfahrens genügend Handlungsspielraum für die Verhandlungen benötigt. Zum anderen hat sich zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten eine neue Routine der häufigeren Rückbindung etabliert. Diese enge Koordination ergibt sich vor allem durch die Möglichkeit der Vergeltungsmaßnahmen. Gewinnt die EU einen Fall, kann sie als obsiegende Partei im neuen Streitbeilegungssystem der WTO über Gegenmaßnahmen, die den beschuldigten Staat betreffen, entscheiden. In diesem Fall entscheidet der Rat der EU über die zu erhebenden Strafzölle. Daher muss die Kommission während der Verhandlungen innerhalb des Streitbeilegungsverfahrens immer auch die Interessen der Mitgliedstaaten im Auge behalten und daher eine enge Kooperation mit dem 133er Ausschuss pflegen.

Erstaunlicherweise hat sich diese neue Konsultations- und Informationspraxis, die sich zuerst im Rahmen des GATS und TRIPS als Abkommen der WTO, das bis 2003 unter geteilte Kompetenzen innerhalb der EU fiel, entwickelt hat, mittlerweile auch für die unter exklusive Kompetenzen fallenden Bereiche der WTO-Abkommen als Standard etabliert. Diese bereits durch den EuGH in seinem 1/94 Gutachten für die unter geteilte Zuständigkeiten fallenden Bereiche angemahnte, stärkere Konsultation und Kooperation wurde in der Praxis auf zweierlei Weise umgesetzt:²⁰ zum einen durch verstärkte Information des 133er Ausschusses durch die Kommission und zum anderen durch die verstärkte Zulassung von Mitgliedstaaten zu den Verhandlungen zwischen Kommission und WTO. So nahmen Vertreter der Ratspräsidentschaft und einiger anderer Mitgliedstaaten an informellen Sitzungen teil, zu denen sie vorher keinen Zugang hatten. Insgesamt jedoch hat sich die Informations- und Konsultationspraxis der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten und dem 133er Ausschuss im Bereich der geteilten Kompetenzen in den Jahren 1995 bis 2003 verstärkt. Interessanterweise wurden diese neuen Routinen, wie oben erwähnt, auch auf den Bereich der ausschließlichen Kompetenzen übertragen (Knodt 2005a: 88-91).

Dazu kommt die Feststellung, dass die Streitbeilegungsorgane der WTO in ihrer Arbeit auf die Zuarbeit der Streitparteien angewiesen sind. Um einen Fall überzeugend dem Panel vorzulegen, bedarf es einer knappen, gut strukturierten Vorlage aller rechtlichen und Fakten betreffenden Argumente unter Rückgriff auf Präzedenzfälle und Querverweise auf entsprechende ähnliche Abkommen oder grundsätzliche internationale Regelungen (Cottier 1998: 352). Diese Zuarbeit bindet ebenfalls

20 Zu den Problemen der Kooperation von Kommission und Mitgliedstaaten unter geteilten Kompetenzen im Detail (vgl. Leal-Arcas 2003).

Ressourcen und kann am besten – bedenkt man dazu die Anzahl an parallel laufenden Fällen und die knappen zeitlichen Fristen – auf der europäischen Ebene gelöst werden. Aus diesen Gründen bedarf es für ein schnelles und fundiertes Management der Streitbeilegungsfälle meist enormer administrativer Ressourcen. Diese Anforderungen an administrative Ressourcen, die ein schnelles und fundiertes Management erlauben, haben zu Veränderungen in der Beziehung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten geführt. Die Kommission fungiert dabei als eine Art Koordinator oder Manager für den benötigten Sachverstand. Dadurch sind neue und effiziente Netzwerke zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und zum Teil der betroffenen Industrie entstanden (vgl. Cottier 1998: 353).

(c) Durch die Analyse der Routinen im Fall der Marktzugangsstrategie und der neuen Verordnung gegen Handelshemmnisse kann gezeigt werden, dass die Kommission ihre Stellung bei der Nutzung des Angebots eines schlagkräftigen WTO-Streitbeilegungsverfahrens durch die Etablierung neuer Interaktionskanäle ausbauen konnte. Noch deutlicher als in der Marktzugangsstrategie wird dieser Versuch in der Verordnung gegen Handelshemmnisse (Verordnung 3286/94). Die Verordnung ermöglicht sowohl Unternehmen und Verbänden als auch Mitgliedstaaten, die Beschwerde über ein Handelshemmnis in einem Drittstaat bei der Kommission einzureichen, die dann gegebenenfalls ein Streitschlichtungsverfahren bei der WTO in Gang setzt. Da bei der WTO nur Mitgliedstaaten, nicht aber private Akteure wie Verbände und Unternehmen klageberechtigt sind, ist die Institutionalisierung eines direkten Kontakts zur Kommission für private Akteure wichtig. Die Kommission hat mit der Verordnung eine bessere Zusammenarbeit mit Wirtschaftsakteuren auf der europäischen und vor allem nationalen Ebene etabliert und sich dabei in die Rolle eines Advokaten der europäischen Industrie begeben. Unternehmen, aber vor allem auch nationale Wirtschaftsverbände, erkennen die Kommission verstärkt als direkten Ansprechpartner bei diskriminierenden Handelspraktiken in Drittstaaten an. Somit hat in diesem Bereich eine deutliche Umorientierung stattgefunden. Die Kommission forciert diese Kommunikationswege mit enormem Aufwand, so etwa mit dem Aufbau einer Marktzugangsdatenbank. Sie hat sich damit sowohl als Ansprechpartner, Anbieter von Hilfestellung und Agent auf WTO-Ebene als auch als Informationspartner in Sachen Markthemmnisse für die europäische Wirtschaft etabliert. Sie hat es zudem geschafft, durch die Etablierung verrechtlichter und transparenter Prozeduren, die eine starke Anlehnung und Kopplung an das WTO-Streitbeilegungsverfahren aufweisen, ihre Kommunikation mit der Wirtschaft auf ein legitimeres Fundament zu stellen, als dies im rein politischen 133er Ausschussverfahren der Fall ist.

2.3. *Wandel in den Konzepten legitimer Ordnung*

Der Nachweis von institutionellem Wandel in der dritten Dimension der Konzepte legitimer Ordnung kann am Beispiel der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Politikgestaltung geführt werden. Ausgehend von der Tatsache, dass im

supranationalen und internationalen Kontext die Ansprüche der parlamentarischen Demokratie weniger erfüllt werden, hat sich vor allem mit Blick auf die EU eine Diskussion entfaltet, die nach Alternativen sucht. Die Vorschläge reichen von dem Modell eines Post-Parlamentarismus mit lose gekoppelten Arenen (Benz 2000), über deliberative (u. a. Schmalz-Bruns 1999; Cohen/Sabel 1997; Eriksen/Fossum 2000) und partizipative Modelle (Heinelt et al. 2002; Grote/Gbikpi 2002) bis zu Vorschlägen der Einbringung direkt-demokratischer Elemente (Abromeit 2002). Vor allem die Vorschläge partizipativer und deliberativer Modelle und ihre unterschiedliche Konzeption von Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure spielen dabei eine herausgehobene Rolle, auf die hier fokussiert wird. Damit wurde ein zentrales Konzept legitimer Ordnung identifiziert, das sich in dem hier gewählten Untersuchungszeitraum sowohl auf der europäischen als auch internationalen Ebene entfaltet hat. Es lassen sich zwei Idealtypen zivilgesellschaftlicher Einbindung deduktiv herleiten: ein selektives Konsultationsmodell und ein prozedurales Kommunikationsmodell.²¹ Die beiden Einbindungstypen repräsentieren dabei je ein anderes Verständnis legitimer Ordnung. Es zeigt sich, dass sich durch die Einbindung der EU in die WTO in der GD Handel zuerst das selektive Konsultationsmodell ausgebildet hat. Die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Entscheidung innerhalb der GD Handel hat sich in den letzten Jahren jedoch in Richtung des prozeduralen Kommunikationsmodells gewandelt; dies nicht zuletzt durch die Entwicklung innerhalb der EU insgesamt, die sich stark in Richtung dieses Modells bewegte.

Die Idealtypen wurden anhand von fünf Dimensionen und deren verschiedenartigen Ausprägungen gebildet. Es sind dies:

- (1) der Zugang zivilgesellschaftlicher Akteure zur internationalen Ebene;
- (2) Steuerungsmechanismen politischer Problemlösung;
- (3) die Konzeption zivilgesellschaftlicher Akteure sowie
- (4) deren Funktion und Leistung im Politikprozess und
- (5) die Funktion von Öffentlichkeit bei der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure.²²

Im Konsultationsmodell wird ad hoc und selektiv über den Zugang zivilgesellschaftlicher Akteure zur Politikgestaltung auf internationaler Ebene entschieden. Der vorherrschende Steuerungsmechanismus ist der der hoheitlichen Steuerung unter selektivem Einbezug gesellschaftlicher Kräfte (Kohler-Koch/Knodt 1999). Zivilgesellschaftliche Akteure sind für die Staaten und inter- bzw. supranationale Organisationen nur aufgrund ihrer Ressourcen und Qualitäten wie etwa Expertise interessant (siehe Philippe Schmitter (2002) »Holder-Konzept«). Ihr Einbeziehen soll die Qua-

21 An anderer Stelle wurden vier Idealtypen gebildet, die zusätzlich noch ein *Zwei-Ebenen Modell der Interessenvermittlung* sowie ein *vergesellschaftetes Modell der Selbstregulierung* enthielten, die jedoch empirisch nur je für die WTO sowie die EU insgesamt Relevanz besaßen und hier aufgrund des beschränkten Platzes keine weitere Erwähnung finden sollen. Ausführlich dazu Knodt (2005a: Kap. 4) sowie zusammenfassend Knodt (2005b).

22 Ausführlich zur Konzeption vgl. Knodt (2005a: Kap. 4).

lität von Sachentscheidungen erhöhen und die Implementation von Politiken erleichtern helfen. Zudem sollen zivilgesellschaftliche Akteure als Transmissionsriemen in die Öffentlichkeit hineinwirken und dort für Unterstützung der getroffenen politischen Entscheidungen werben. Öffentlichkeit ist dabei der Ort der Mobilisierung von Unterstützung für Entscheidungen auf internationaler Ebene (Knodt 2005a: 131). Im prozeduralen Kommunikationsmodell dagegen erfahren zivilgesellschaftliche Akteure eine breite Einbindung in politische Entscheidungsprozesse. Es zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass Einbindung verrechtlicht wurde und somit ein institutionalisierter Zugang zu Einbindungsrechten existiert. Hoheitliche Steuerung ist daher stark mit gesellschaftlicher Steuerung gekoppelt. Der Umgang der politischen und gesellschaftlichen Akteure miteinander ist durch eine verständigungsorientierte Herangehensweise geprägt. Zivilgesellschaftliche Akteure werden als Sachwalter legitimer Interessen gesehen. Besonderer Wert wird dabei auf integrative Foren des Austauschs von Argumenten gelegt. Diese zeichnen sich durch ihren offenen und deliberativen Charakter aus. Es wird dabei davon ausgegangen, dass dadurch Gemeinwohl erzeugt sowie die Qualität der Sachentscheidung verbessert wird. Als übergreifende Leistung dieses Prozederes wird die Legitimität der Entscheidung erhöht. Öffentlichkeit ist hier der Ort deliberativer Kommunikation zum öffentlichen Austausch von Begründungen. Damit lehnt sich dieser Idealtyp eng an die in der Demokratietheorie formulierten Kriterien für politische Entscheidungen in deliberativen Foren an (vgl. Habermas 1998; Schmalz-Bruns 2002; Schmalz-Bruns 2002a).²³

Um den Einfluss der Konzepte für die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure der WTO auf die EU beurteilen zu können, muss sowohl die zivilgesellschaftliche Einbindung auf WTO-Ebene als auch in der EU insgesamt sowie speziell in der GD Handel, in der sie vor allem wirksam werden, untersucht werden.

Die Diskussion um die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in GATT/WTO begann bereits Anfang der neunziger Jahre mit dem Ende der Uruguay Runde (1986-1993) und der sie begleitenden ersten Proteste gegen die Handelsorganisation (Croome 1995: 276). Die Proteste verstärkten sich während der Verhandlungen um das Multilaterale Abkommen über Investition (MAI). Das seit den sechziger Jahren in bilateralen Abkommen geregelte Thema der Investition wurde in den neunziger Jahren zum Verhandlungsgegenstand multilateraler Foren. Die MAI Verhandlungen starteten dabei 1995 im Rahmen der OECD und wurden nach deren Scheitern 1998 in die WTO verlagert. In der Analyse der Proteste waren sich Vertreter von WTO, OECD und EU schnell einig. In der gemeinsamen Diskussion kam man zu der Auffassung, dass eine verfehlte und ungenügende Öffentlichkeitsarbeit über das Verfahren den Protest und damit die hohen Kosten gescheiterter Verhandlungen verursacht hatte. Eine verbesserte Informationspolitik hätte ein Scheitern verhindern können, so der Konsens. Als Ergebnis hielt man fest, dass zukünftige Verhandlungen dieses neue Phänomen ernst zu nehmen hätten. Die zivilgesellschaftlichen Akteure wurden

23 Dieser Beitrag stellt nicht den Anspruch, das Legitimierungspotenzial der Einbindungsformen zivilgesellschaftlicher Akteure in der EU demokratietheoretisch zu beurteilen. Beide hier vorgestellten Idealtypen sind im Rahmen von Legitimationsdebatten entstanden und werden im Sinne der Fragestellung analysiert.

als Schlüsselakteure für die kommenden Verhandlungen über Handel und Investitionen angesehen. Allen Beteiligten in der WTO war klar, dass der auf der WTO-Ministerkonferenz von Seattle Ende 1999 geplante Start einer neuen Handelsrunde die Aufmerksamkeit nicht nur der Presse, sondern insbesondere der zivilgesellschaftlichen Akteure in einem weit größeren Ausmaß als je zuvor auf sich lenken würde. Dies vor allem aufgrund der Ankündigung neuer Proteste bei der WTO-Konferenz in Seattle durch die breite Koalition der NGOs, die den Protest gegen das MAI getragen hatte. Entsprechend wurde der Zugang zivilgesellschaftlicher Akteure zur WTO Ende der neunziger Jahre erneut heftig diskutiert.

Die zivilgesellschaftliche Einbindung in die WTO ist durch das selektive Konsultationsmodell geprägt, was in der detaillierten Analyse (Knodt 2005a, Kapitel 4.2) anhand einer Reihe von Indikatoren nachgewiesen werden kann. Dies drückt sich vor allem in der selektiven Zulassung zivilgesellschaftlicher Akteure zur Politikgestaltung der WTO aus, wie sie bereits in den eben dargestellten Anfängen angelegt wurde. Sie zeigt sich aber auch in der jeweils selektiv zu genehmigenden Liste der akkreditierten NGOs zu den WTO-Ministerkonferenzen durch den Allgemeinen Rat. In ihren Leitlinien zur Einbindung der Zivilgesellschaft verweist die WTO immer wieder auf eine verstärkte Informationspolitik, die die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure sichern soll.²⁴ Die Werbekampagnen der WTO zeigen eindeutig den instrumentellen Charakter, der der zivilgesellschaftlichen Einbindung als Transmissionsriemen in die nationalstaatlichen Gesellschaften hinein zugeordnet wurde.²⁵ Auf diese Unterstützungsfunktion sind auch die Instrumente der Informationsvermittlung des WTO-Sekretariats ausgerichtet. Ein weiterer Beleg für das selektive Konsultationsmodell ist die Konzeption zivilgesellschaftlicher Akteure als Träger von Ressourcen (Pedersen 1999: 10-15). Die informellen Konsultationen des WTO-Generalsekretariats mit Vertretern der Zivilgesellschaft, wie etwa die Konsultationen im Ausschuss für Handel und Umwelt sowie die selektive Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure durch das Streitbeilegungsverfahren in Form von *amicus curiae* briefs lassen erkennen, dass die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure vor allem auch aufgrund ihrer Wahrnehmung als Träger von für die WTO interessanten Ressourcen stattfindet (Knodt 2005a: 150-159). Erste Ansätze eines prozeduralen Kommunikationsmodells sind u. a. mit der Durchführung von relativ offen gestalteten Symposien, mit denen versucht wurde, in öffentlichen Foren gute Argumente auszutauschen, zu verzeichnen. Diese konnten sich jedoch vor allem aufgrund fehlender Unterstützung des Generalsekretariats kaum entfalten.

Die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in der GD Handel der EU wird ebenfalls stark von dem Modell der selektiven Konsultation bestimmt. Diese Einordnung beruht vor allem darauf, dass zivilgesellschaftliche Akteure zum einen als Mobilisierer öffentlicher Unterstützung gesehen werden und zum anderen vor allem

24 Sitzung des Allgemeinen Rates vom 18. Juli 1996, WT/GC/M/13, Guidelines for Arrangements on Relations with Non-Governmental Organizations, WT/L/162, 23. Juli 1996, http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/guide_e.htm; 16.3.2007.

25 Vgl. http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/10ben_e/10b09_e.htm; 16.3.2007; http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/10mis_e/10m00_e.htm; 16.3.2007.

aufgrund ihrer Expertise in die Politikgestaltung eingebunden werden. Zu zeigen ist dies in der Anfangsphase der Einbindungsstrategien der GD Handel, die wie bereits im Fall der WTO auf die Zeit der Auseinandersetzung mit den Erfahrungen aus der Uruguay-Runde des GATT sowie auf der Defizitanalyse im Rahmen der gescheiterten Verhandlungen um das Multilaterale Abkommen über Investitionen (MAI) 1998 und der gescheiterten Eröffnung der Welthandelskonferenz in Seattle 1999 beruhen. Die Haltung der GD Handel bildete sich dabei in der gemeinsamen Analyse der Proteste gegen das MAI durch Vertreter der betroffenen Organisationen WTO, OECD, EU und WTO-Ebene heraus. In der dortigen gemeinsamen Diskussion teilte man die Interpretation ungenügender Öffentlichkeitsarbeit als Hauptursache des Konflikts sowie zivilgesellschaftlicher Akteure als zukünftige Schlüsselakteure in den kommenden Verhandlungen über Handel und Investitionen. Die Einbindung in die Diskurse auf WTO-Ebene führte daraufhin zu gemeinsamen Problemdefinitionen und –lösungen aufgrund der gemeinsamen Betroffenheit von Phänomenen, wie es hier der Protest gegen die internationale Handelspolitik darstellte und zu stark ähnlichen Strategien der Einbindung sowohl auf WTO- als auch GD Handel-Ebene. So tragen die abgehaltenen *Civil Society Dialogue Meetings on Trade and Investment* der GD Handel stark selektiven und instrumentellen Charakter im Sinne der Propagierung von EU Zielen in der Öffentlichkeit (Knodt 2005a: 214-218). Die Behandlung zivilgesellschaftlicher Akteure als Träger von Ressourcen zeigt sich in der GD Handel sowohl in der Etablierung eines *Investitionen Korrespondenten Netzwerks*, das Expertise in den WTO-Verhandlungen lieferte als auch in der Etablierung einer Kontaktgruppe als Transmissionsriemen zwischen Kommission und Zivilgesellschaft zur gebündelten Informationsweiterleitung in die GD Handel. Sieht man sich die Zusammensetzung der Kontaktgruppe an, so wird der Ansatz der Kommission deutlich, zivilgesellschaftliche Vertreter auszuwählen, die ein möglichst breites Spektrum der Zivilgesellschaft abdecken, um so nur mit einer möglichst kleinen Anzahl von Organisationen den Dialog zu managen und gebündelte Informationen zu erlangen. Unter den 14 Organisationen finden sich die großen Vertreter der Arbeitgeber/Industrie und der Arbeitnehmervertretung (*Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe* und *European Trade Union Confederation*) und zwei Vertreter des Handels (*Foreign Trade Association* und *Eurocommerce*). Darüber hinaus finden sich sowohl zentrale NGO (wie etwa der WWF für den Umweltbereich) als auch repräsentative Netzwerke, wie im Sozialbereich die *Platform of European Social NGOs* und im Dienstleistungsbereich das *European Service Forum*, die die zentralen Bereiche der neuen Doha-Agenda der WTO abdecken.²⁶ Darüber hinaus lehnte die EU einige ihrer Instrumente an die kurz zuvor in der WTO aufgelegten Angebote an die Zivilgesellschaft an. So wurde von der WTO der Ablauf der Briefingverfahren sowie die Internet Chats zu Handelsthemen über-

26 Die Kontaktgruppe wurde seit ihrer Gründung um ein paar wenige Organisationen erweitert, wie etwa 2002 um den europäischen Zusammenschluss der Handelskammern (*Eurochambers*) und die *Eurogroup for Animal Welfare*, blieb aber ansonsten als kleine Besetzung stabil. Für die Liste siehe http://trade-info.cec.eu.int/civil_soc/contactgroup.cfm; 16.3.2007.

nommen, die allerdings in jüngster Zeit eine abweichende Entwicklung in der GD Handel erfahren haben (Knodt 2005a: 227f).

Die GD Handel weist jedoch auch Ansätze des prozeduralen Kommunikationsmodells auf. Hierbei ist vor allem auf die 2002 entwickelten Konsultationsstandards zu verweisen, die die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure zum Teil deliberativ gestalten und feste Regeln für die offene Ausgestaltung der Diskussionsforen sowie Feedback-Mechanismen festlegten (Knodt 2005a: 229-237; Insausti Muguza 2002). Diese sind u. a. in der Arbeit in *thematischen Gruppen* angewendet. Dies sind thematisch orientierte Diskussionsforen, die sich in ihrer inhaltlichen Ausrichtung stark an den Themen der WTO-Agenda anlehnen und sich in ihrer Arbeit in weiten Teilen an deliberativen Kriterien orientieren. Mit diesen Ansätzen lehnt sich die GD Handel zum Teil an die Instrumente der WTO an, geht aber in ihrer Ausgestaltung über diese hinaus. Als Erklärung für die stärkere Entwicklung in Richtung des prozeduralen Kommunikationsmodells kann die Einbindung der GD Handel in den übergreifenden Kontext der EU angeführt werden. Denn die EU insgesamt zeichnet sich durch eine Mitte der neunziger Jahre weiter vorangeschrittene Entwicklung von der selektiven Konsultation hin zur prozeduralen Kommunikation aus (vgl. auch Smismans 2003, 2005). Als bester Beweis für diese Entwicklung dient die Ausgestaltung von Standards für die Einbindung, wie sie von der Kommission 2002 festgelegt wurden. Dazu gehören u. a. die Institutionalisierung eines offenen Zugangs zu den Beratungen und die Rückmeldung über den Eingang oder auch die Zurückweisung von zivilgesellschaftlichen Argumenten durch die Kommission (Kommission 2002). Diese Entwicklung ist auch an dem Angebot an Online-Konsultationen der Kommission abzulesen (Winkler/Kozeluh 2005).

Insgesamt wurde deutlich, dass ein Wandel durch die internationale Einbettung eben nicht nur in der Veränderung von Kompetenzen abgelesen werden kann. Vielmehr ergibt sich eine Vielzahl von Veränderungen in den unterschiedlichen Routinen der gemeinsamen Handelspolitik. Zudem konnte gezeigt werden, dass auch die Konzepte legitimer Ordnung ihre »Reise« von der WTO auf die EU-Ebene angetreten haben und neue Konzepte und Routinen etablierten. Die Frage stellt sich nun, wie dies zu erklären ist.

3. *Mechanismen des institutionellen Wandels durch die Einbettung in die WTO*

Die Ergebnisse des institutionellen Wandels in allen drei Dimensionen haben bereits Hinweise auf die Mechanismen des Wandels erbracht, die an dieser Stelle noch einmal systematisch erörtert werden sollen. Es stellt sich die Frage, welche Mechanismen zu identifizieren sind, und welchen Wandel in welcher Dimension man damit erklären kann.

Drei Mechanismen, so wurde zu Beginn des Beitrags angenommen, können zur Erklärung des institutionellen Wandels im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik herangezogen werden:

- (1) der von der WTO-Ebene ausgehende Anpassungsdruck;
- (2) die Einbindung in die Routinen der WTO-Politikgestaltung und
- (3) die Nutzung der Angebote, die die WTO-Ebene bereithält.

(1) Der *Mechanismus des Anpassungsdrucks* wurde vor allem im Bereich des institutionellen Wandels der formalen Organisation von Entscheidungsprozessen bei der Diskussion um Kompetenzverschiebungen deutlich. Dieses Argument wurde zuerst rein strukturalistisch verwandt, um mit dem Konzept des *misfit* von geregelten Zuständigkeiten auf WTO- und EU-Ebene zu operieren. Dies wurde zum einen bei der Gründung der WTO festgestellt, als es für die neuen, auf WTO-Ebene vertraglich geregelten Themen einer grundsätzlichen Regelung auf EU-Ebene bedurfte. Der Mechanismus des Anpassungsdrucks griff auch im Fall der neuen Handelsrunde von Doha mit der thematischen Ausrichtung auf neue Handelsbereiche und den bevorstehenden einheitlichen Verhandlungen über alle Bereiche hinweg. Diese Anforderung an die Verhandlungen traf auf eine uneinheitliche Behandlung von Themen unter ausschließlicher und geteilter Zuständigkeit auf EU-Ebene. Auch hier war somit ein *misfit* feststellbar. Die Analyse hat jedoch auch gezeigt, dass das Konzept des *misfit* allein keine hinreichende Erklärung bietet. Bereits am Beispiel der Kompetenzverschiebung wurde zusätzlich zum Anpassungsdruck der bevorstehenden neuen Handelsrunde darauf verwiesen, dass auch ein Lernprozess während der ersten Jahre der WTO-Politikgestaltung stattgefunden hat. Dieser hatte immer wieder gezeigt, dass eine Verhandlungsführung, die auf unterschiedlichen Kompetenzregelungen beruht, nicht immer zu optimalen Ergebnissen führt und somit mit drohenden Transaktionskosten argumentiert werden konnte.

(2) Der eben bereits gegebene Hinweis auf stattfindende Lernprozesse verweist auf den *zweiten Mechanismus des Wandels*, die *Einbindung in die Politikgestaltung auf WTO-Ebene*. Einbindung, so hat dieser Beitrag erbracht, stellt sich in zwei Formen dar.

Zum einen ist dies die Einbindung in die Routinen der Entscheidungsprozesse auf WTO-Ebene. Durch diese Form der Einbindung werden Lernprozesse angestoßen, die Einsichten in die effektive Gestaltung von Routinen auf EU-Ebene erbringen, um auf WTO-Ebene bessere Ergebnisse zu erzielen. Es konnte gezeigt werden, dass es sich hier nicht nur um reine Adaption handelt, sondern Lernen stattgefunden hat, wie am Beispiel geänderter Routinen nicht nur in den Bereichen der geteilten Kompetenzen, sondern auch in den ausschließlichen Kompetenzbereichen der EU deutlich wurde. So kommt es (a) zu Veränderungen in der Organisation von Verwaltungsroutinen; (b) Veränderungen in den Interaktionsformen zwischen den EU-Organen; (c) neuen Vernetzungen z. T. mit zuvor noch nicht eingebundenen Akteuren und (d) Schaffung neuer Arenen der Entscheidung innerhalb des europäischen Mehrebenensystems.

Die zweite Form der Einbindung zielt auf die gemeinsamen Diskurse auf WTO-Ebene und die dort gemeinsam hergestellten, von allen geteilten Problemdefinitionen und -lösungen. Diese geteilte Sicht der Problemlösungsmuster lässt die gleiche Situationsdefinition und die sich dadurch gebildeten Präferenzen der Problemlösung auf WTO-Ebene und innerhalb der GD Handel erkennen. So konnte der Nachweis

des gleichen Konzepts legitimer Ordnung in Form der Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren auf WTO- und EU-Ebene erbracht und erklärt werden. Vor allem das Beispiel der Übernahme von auf WTO-Ebene gemeinsam erzeugten Konzepten legitimer Ordnung weist darauf hin, dass die Anleihen von der WTO-Ebene vor allem in Momenten der Krise bzw. einer völlig neuen Situation von der Kommission genutzt werden. Dies wurde deutlich im Fall der Proteste gegen den internationalen Handel und der Suche nach einem Konzept zur Lösung dieses Problems sowie bei der aktiven Nutzung des Angebots des neuen Streitbeilegungsverfahrens zur Eröffnung neuer Marktchancen für die europäische Industrie in Drittstaaten durch die Beseitigung von Handelshemmnissen, das durch seine völlig neue Ausgestaltung eine noch nie da gewesene Durchsetzungschance für Streitfälle eröffnete.

(3) Auch der *dritte Mechanismus des Angebots* hat einen doppelten Charakter: Zum einen bietet er Problemlösungsmuster in Form von Instrumenten und Strategien an, die von europäischen Akteuren, wie der Kommission, übernommen werden können, wenn sie überzeugende und der eigenen Sichtweise und Problemdefinition angemessene Lösungen anbieten. Dies konnte im Fall der Übernahme von u. a. Informationsstrategien der WTO durch die GD Handel gezeigt werden. Angebote der WTO können aber auch als Opportunitätsstrukturen dargestellt werden, die für europäische Akteure ein *window of opportunity* anbieten. So etwa das Streitbeilegungsverfahren, das unterschiedliche Angebote vor allem für die Kommission bereithält. Durch seine Durchsetzungskapazitäten kann es von der Kommission für die Etablierung eigener Arenen und Netzwerke genutzt werden, die der Umsetzung dieser Möglichkeiten dienen, wie am Beispiel der Marktzugangsordnung und Verordnung gegen Handelshemmnisse gezeigt wurde. Das Streitbeilegungsverfahren bietet zudem eine Fülle legitimer, als multilateral geteilte Vorstellung anerkannter Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren, die auf europäischer Ebene übernommen werden können.

Innerhalb der Ausführungen zu den Wirkungsmechanismen der Einbettung der EU in den internationalen Kontext wurde immer wieder deutlich, dass die Kommission im institutionellen Eigeninteresse handelt. Vor allem die Kommission betreibt die Aufwertung ihrer eigenen Rolle in der gemeinsamen Handelspolitik. Die Entwicklung der EG/EU hat gezeigt, dass die Kommission durch diese Strategie ihre Beschränkung in Opportunitäten umwandeln musste, da sie nur mit limitierter Macht ausgestattet ist. Sie verfolgte dabei unterschiedliche Strategien: Sie versucht ihren Vertretungsanspruch nicht nur mit Effizienzargumenten zu untermauern, sondern sich auch politisch durch enge Kontakte zu Interessengruppen und anderen nicht-staatlichen Akteuren zu legitimieren.

Welche Rolle spielt das institutionelle Eigeninteresse nun bei der Erklärung von institutionellem Wandel durch internationale Einbettung? Die Analyse hat erbracht, dass das institutionelle Eigeninteresse allein nicht genügt, um einen institutionellen Wandel anzustoßen. Die Kommission hat immer wieder Versuche gestartet, ihre bei der Aushandlung des WTO-Abkommens ausgeübten Kompetenzen in rechtlich verbindliche, ausschließliche Kompetenzen der EU zu überführen. Doch erst mit dem

Anpassungsdruck und durch die Erfahrung der Nachgründungsjahre sowie die direkt bevorstehende Eröffnung der neuen Handelsrunde konnte sich das institutionelle Eigeninteresse der Kommission durchsetzen. Vor allem das von der Kommission immer wieder vorgebrachte Argument der notwendigen Effektivität einheitlicher Verhandlungen kam in dieser Situation zur Geltung. Ebenso erlangte erst im Licht der Eröffnung der neuen Handelsrunde das Kommissionsargument der Schwierigkeit des Schnürens von Paketlösungen über Gegenstände unterschiedlicher Kompetenzzuordnung hinweg an Durchsetzungskraft. Die Präsentation der Ergebnisse des institutionellen Wandels hat gezeigt, dass besonders die Kommission die Angebote der WTO-Ebene für sich nutzen konnte. Dies ist kein Zufall. Vielmehr weist es darauf hin, dass in der Nutzung der Angebote der WTO insbesondere diejenigen Qualitäten zählen, die auch in einem institutionalisierten europäischen Mehrebenensystem von besonderer Bedeutung sind: organisatorische und informatorische Ressourcen sowie Legitimität. Im erweiterten Mehrebenensystem sind somit im Kampf um Macht die Akteure im strukturellen Wettbewerbsvorteil, die diese Qualitäten aufweisen. Es hat sich dabei gezeigt, dass gerade die Kommission vielfältige Möglichkeiten gefunden hat, die von der WTO offerierten Opportunitäten zu nutzen. Sei es in der Ausgestaltung des Angebots des Streitbeilegungsverfahrens oder der Legitimierung durch die Übernahme von Prinzipien, Normen oder Konzepten legitimer Ordnung.

Insgesamt ist daher festzustellen, dass das institutionelle Eigeninteresse als intervenierende Variable zwar einen notwendigen, aber nicht hinreichenden Grund für die Erklärung des institutionellen Wandels darstellt.

4. *Fazit und Ausblick: Verschiebung der institutionellen Balance des EU-Systems zur Gemeinschaftsförderung*

Das Resümee des Beitrags soll mit einem Ausblick verknüpft werden. Es stellt sich die Frage, welche Auswirkungen des von außen beeinflussten institutionellen Wandels im Bereich des Außenhandels für das Gesamtsystem der EU gesehen werden können. Es soll dabei an dieser Stelle betont werden, dass die hier vorgestellte Analyse auf den Ausschnitt der gemeinsamen Handelspolitik beschränkt ist.

In der Literatur existieren unterschiedliche Auffassungen darüber, in welche Richtung sich das Gesamtsystem der EU hin entwickeln wird. Durch den zum Teil stark intergouvernementalen Charakter der neu hinzukommenden internationalen Ebene, der mit unterschiedlichen Graden der Institutionalisierung einhergeht, ist eine Systemveränderung im Hinblick auf die institutionelle Balance der Prinzipien Autonomieschonung und Gemeinschaftsförderung zu erwarten. Dabei stehen in der Literatur bis jetzt zwei Thesen im Vordergrund: Zum einen wird davon ausgegangen, dass es zu einem Stillstand der Vertiefung der Union kommen wird und damit eher die Autonomieschonung gestärkt werden wird (vgl. u. a. Moravcsik 1998). Eine Reihe von Autoren verweist dagegen darauf, dass man »weder einen unaufhaltsamen Trend zur Zentralisierung noch eindeutige Indizien für eine erneut stärkere Kon-

trolle durch die Mitgliedstaaten feststellen« könne (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 19; siehe auch Tömmel 2003). Hier wird argumentiert, dass die Einbettung der EU in den internationalen institutionellen Kontext tendenziell das Prinzip der Gemeinschaftsförderung gestärkt hat.

Im Mittelpunkt dieser Verschiebung steht die Kommission als das zentrale Organ in der EU, das dem Gemeinschaftsinteresse verpflichtet ist. Drei Befunde im Hinblick auf die Stellung der Kommission, die sich durch die oben beschriebenen institutionellen Veränderungen ergeben haben, sollen zusammenfassend deren gestärkte Stellung verdeutlichen:

(1) *Kompetenzgewinn für die Kommission:* Durch die Veränderungen in der formalen Organisation von Entscheidungsprozessen konnte die Kommission vor allem durch die Ausweitung der ausschließlichen Kompetenzen im Vertrag von Nizza einen eindeutigen Kompetenzgewinn verzeichnen. Die formelle Vetomöglichkeit einzelner Mitgliedstaaten wurde somit auf Ausnahmen eingeschränkt.

(2) *Positionierung der Kommission als zentraler Manager:* Es ist der Kommission gelungen, sich als zentraler Manager von (a) organisatorischen und (b) informationellen Ressourcen in Bezug auf die Politikgestaltung auf der WTO-Ebene zu positionieren.

(a) In der stetigen organisatorischen Umgestaltung aufgrund von Lernprozessen und einer Anpassung an die Notwendigkeiten der Einbindung in die Entscheidungsprozesse der WTO wurde deutlich, wie die Kommission ihre organisatorischen Ressourcen in Bezug auf den internationalen Kontext der WTO kontinuierlich ausgebaut und verbessert hat. Diese Veränderungen können als Funktionalisierung und Spezialisierung bei gleichzeitiger verbesserter Vernetzung beschrieben werden.

(b) Die Organisation der kommissarischen Verwaltung bietet dabei, was die zwischenstaatliche Verwaltung nicht bieten kann: Sie schafft und verwaltet Wissen gemäß dem Motto: »Wer herrschen will, muss wissen« (Puntscher-Riekmann 1998: 85). Sonja Puntscher-Riekmann verweist in diesem Zusammenhang auf Art. 213 EWG-V, der die Kommission dazu ermächtigt, Wissen und Auskünfte in den Mitgliedstaaten einzuholen. Wissen entsteht dabei vor allem durch Kommunikation, der gerade in der Durchsetzung von Rechtsnormen eine große Bedeutung zukommt (Neyer 1999b: 395). Durch einen gut organisierten Dialog verschafft sich die kommissarische Verwaltung Vorteile in der Durchsetzung ihrer Interessen (auch v. Bogdandy/Makatsch 2000). Die Kommission agiert dabei als Schnittstellen- und Informationsmanager.

(3) *Legitimationsgewinne der Kommission:* Die Kommission konnte zudem aus der Einbettung der EU in die WTO einen Zugewinn an Legitimation ziehen. Drei Strategien hat sie dabei benutzt:

(a) Die Kommission legitimiert ihr Vorgehen dadurch, dass sie Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahrensweisen der WTO insbesondere aus dem Streitbeilegungsverfahren importierte und zur Grundlage ihres Vorgehens in der Beseitigung von Handelshemmnissen in Drittstaaten macht. Der Legitimationseffekt ergibt sich dadurch, dass die Kommission damit auf international geteilte Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahrensweisen zurückgreift. Zudem gewinnen diese durch das dem

Streitbeilegungsverfahren innewohnende Sanktionspotenzial eine erhöhte Verbindlichkeit. Ebenso war die Legitimationsstrategie bei der Übernahme des Konzepts zivilgesellschaftlicher Einbindung zur Problemlösung, wie es gemeinsam auf WTO-Ebene entwickelt wurde, zu erkennen. Sie verweist auf das Phänomen der immer stärkeren Vernetzung internationaler Organisationen. Diese Vernetzung ist zunehmend durch die Ex- und Importe von vor allem Prinzipien und Normen von einer Organisation zu einer anderen gekennzeichnet (Knodt/Jachtenfuchs 2002). Dies wurde von Thomas Gehring am Beispiel der Vernetzung u. a. von WTO und ILO gezeigt (vgl. Gehring 2002; Oberthür/Gehring 2006). Joseph Weiler kommt in seiner Analyse eines aufkommenden *Common Law of International Trade* zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Er sieht in dem bestehenden *interlocking system of trade law* durch gegenseitige Beeinflussung konvergierende Normen des internationalen Handels entstehen (Weiler 2000).

(b) Durch die starke Prozeduralisierung und Verrechtlichung ihrer Verfahren, wie im Fall des Vorgehens gegen Handelshemmnisse, hat sich die Kommission gegenüber dem parallel existierenden Verfahren über den 133er Ausschuss, welches durch informelle und intransparente Verfahren gekennzeichnet ist, eine breitere Legitimationsbasis geschaffen. Es hat sich dabei gezeigt, dass die Kommission vor allem die Verfahren auf WTO-Ebene für diese Strategie der Verrechtlichung und Prozeduralisierung ihrer Verfahren nutzen kann, die selbst einen stark verrechtlichten Charakter aufweisen. Dieser Angleichungsprozess wird vor allem am dualen Charakter des Streitbeilegungsverfahrens der WTO deutlich. In den Bereichen, in denen es seinen verrechtlichten Charakter zeigt, so etwa in der nicht zu verhindernden Aufnahme von Fällen, den stark verregelten Stufen des Verfahrens mit seinen strengen Fristen, der festgelegten und von allen Mitgliedern geteilten Prinzipien und Normen der Liberalisierung des Handels sowie seines quasi bindenden Charakters, hat die Kommission vielfältige Anknüpfungspunkte gefunden, die sie im Sinne ihres Eigeninteresses nutzen konnte, um ihre Entscheidungsprozesse sowohl effektiver zu gestalten als ihnen auch eine stärkere Legitimationsbasis zu geben. An den Punkten jedoch, an denen sich die politische Seite des dualen Charakters des Streitbeilegungsverfahrens zeigt, kann die Kommission dieses Angebot nicht mehr in ihrem eigenen institutionellen Interesse nutzen.

(c) Die dritte Strategie der Legitimation bezieht sich auf die verstärkte Einbeziehung sowohl wirtschaftlicher als auch zivilgesellschaftlicher Akteure. Zum einen hat die Untersuchung der Marktzugangsstrategie und der Verordnung gegen Handelshemmnisse erbracht, dass sich die Kommission in den Verfahren gegen Handelshemmnisse in Drittstaaten durch die Schaffung direkter Interaktionskanäle und als zentrale Anlaufstation für die Nutzung des WTO-Angebots des Streitbeilegungsverfahrens als legitimer Sachwalter der Interessen der europäischen Wirtschaft darstellen kann. Zum anderen hat die Analyse der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure legitimierende Effekte aufgezeigt. Es wurde dabei deutlich, wie vor allem in der sowohl für die WTO als auch für die Kommission neuen Situation der verstärkten Kritik der internationalen Handelspolitik auf Einbindungskonzepte zivilgesellschaftlicher Akteure, die im Rahmen der WTO entstanden sind und geteilte Pro-

blemdefinitionen und -lösungen beinhalten, zurückgegriffen wurde. Zu einem legitimierenden Konzept konnten sich diese jedoch erst dann entwickeln, als sie durch Elemente des prozeduralen Kommunikationsmodells der EU ergänzt wurden.

Denkt man nun diese Aussagen zusammen mit der festgestellten notwendigen aber nicht hinreichenden Bedingung des institutionellen Eigeninteresses der Kommission als Erklärung für institutionellen Wandel, so könnte man Bedingungen formulieren, unter denen es wahrscheinlich ist, dass es durch die Einbettung der EU in einen internationalen Kontext in der Tendenz zu einer Zentralisierung der Europäischen Gemeinschaft kommt. Die institutionelle Balance des Regierens im erweiterten europäischen Mehrebenensystem scheint sich tendenziell eher in Richtung des Prinzips der Gemeinschaftsförderung zu verschieben, je stärker ein internationaler Kontext verrechtlichte und verregelte Züge aufweist, je mehr Anknüpfungspunkte und Angebote der internationale Kontext für eine enge Vernetzung bzw. Kopplung aufweist und je stärker in internationalen Entscheidungsprozessen Qualitäten eines Schnittstellen- und Informationsmanagers gefordert sind.

Noch einmal soll dabei an dieser Stelle betont werden, dass diese *Generalisierungen* in Bezug auf den Trend zur Zentralisierung nur auf den Ausschnitt der gemeinsamen Handelspolitik beschränkt sind, der in der EU-Politik einen besonderen Status einnimmt. Zum einen spielt die Kommission durch die Einbettung in die erste Säule eine für die Außenpolitik starke Rolle. Zum anderen ist sie jedoch gerade in ihrer *agenda setting*-Funktion im Bereich der geteilten Kompetenzen stark beschränkt.²⁷ Es scheint trotzdem plausibel anzunehmen, dass die gefundenen Ergebnisse auch über den Handelsbereich hinaus Gültigkeit besitzen. Es bleibt zukünftigen Studien überlassen, dies im Vergleich mit anderen Einbettungskontexten zu überprüfen.

Literatur

- Abromeit, Heidrun 2002: Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Opladen.
- Allen, David/Smith, Michael 1990: Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena, in: Review of International Studies 16: 1, 19-37.
- Alter, J. Karen/Meunier, Sophie 2006: Nested and Overlapping Regimes in the Transatlantic Banana Trade Dispute, in: Journal of European Public Policy 13: 3, 362-382.
- Benz, Arthur 2000: Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen, in: Werle, Raymund/Schimank, Uwe (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, Frankfurt a. M., 97-124.
- Cohen, Joshua/Sabel, Charles 1997: Directly-Deliberative Democracy, in: European Law Journal 3: 4, 313-342.
- Cottier, Thomas 1998: Dispute Settlement in the World Trade Organisation: Characteristics and Structural Implications for European Union, in: Common Market Law Review 35: 2, 325-378.

27 Den Gutachterinnen und Gutachtern der ZIB sei dafür gedankt, auf diese Besonderheit und Einschränkung besonders deutlich aufmerksam gemacht zu haben.

- Croome, John* 1995: Reshaping the World Trade System: A History of the Uruguay Round, The Hague.
- Dalibor, Eva* 1997: Handelspolitischer Multilateralismus zwischen Globalisierung und Regionalisierung (Dissertation an der FU Berlin), Berlin.
- Eriksen, Erik Oddvar/Fossum, John-Erik* (Hrsg.) 2000: Democracy in the European Union, London.
- Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio* (Hrsg.) 2003: The Politics of Europeanisation, Oxford.
- Fligstein, Neil/Stone Sweet, Alec* 2001: Institutionalizing the Treaty of Rome, in: Stone Sweet, Alec/Sandholz, Wayne/Fligstein, Neil (Hrsg.): The Institutionalization of Europe, Oxford, 29-55.
- Garcia Molyneux, Candido* 1999: The Trade Barriers Regulation: The European Union as a Player in the Globalisation Game, in: European Law Journal 5: 4, 375-418.
- Gehring, Thomas* 2002: Schutzstandards in der WTO? Die schleichende Verknüpfung der Welthandelsordnung mit standardsetzenden internationalen Institutionen, in: Jachtenfuchs, Markus/Knodt, Michèle (Hrsg.): Regieren in internationalen Institutionen, Opladen, 111-139.
- Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernard* (Hrsg.) 2002: Participatory Governance: Political and Societal Implications, Opladen.
- Habermas, Jürgen* 1998: Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Habermas, Jürgen: Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt a. M., 91-169.
- Heinelt, Hubert/Getenis, Panagiotis/Kafkolas, Grigoris/Smith, Randall/Swyngedouw, Erik* (Hrsg.) 2002: Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience, Opladen.
- Hellmann, Birgit* 2004: Die Verordnung gegen Handelshemmnisse, Teilbericht zum Abschlussbericht für die DFG (Projekt »Regieren im erweiterten Mehrebenensystem«, Mannheim), unv. Ms.
- Hill, Christopher* 1993: The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, in: Journal of Common Market Studies 31: 3, 305-28.
- Insausti Muguruza, Mikel* 2002: Civil Society and Trade Diplomacy in the »Global Age«: The European Case: Trade Policy Dialogue between Civil Society and the European Commission, (World Wildlife Fund European Policy Office), Brüssel.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.) 2003: Europäische Integration, 2. Auflage, Opladen.
- Jørgensen, Knud Erik* 2000: Theorizing the European Union's Foreign Policy: Potentials and Limits of Social Constructivist Perspectives (Beitrag aus dem Workshop »Ideas, Actors and the Construction of European and Global Order: Conceptualizing a Particular Theoretical Perspective«, Universität Mannheim, 7.-9. Juli 2000), unv. Ms.
- Knodt, Michèle* 1998: Tiefenwirkung europäischer Politik. Eigensinn oder Anpassung regionalen Regierens?, Baden-Baden.
- Knodt, Michèle* 2005a: Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem – die internationale Einbettung der EU, Baden-Baden.
- Knodt, Michèle* 2005b: Zivilgesellschaftliche Einbindung im Handelsbereich: Der Einfluss der WTO auf die Europäische Kommission, in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): Europäisierung der Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden, 223-248.
- Knodt, Michèle/Jachtenfuchs, Markus* 2002: Regieren in internationalen Institutionen, in: Knodt, Michèle/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.): Regieren in internationalen Institutionen, Opladen, 9-28.
- Knodt, Michèle/Princen, Sebastiaan* (Hrsg.) 2003: Understanding the EU's External Relations, London.

- Kohler-Koch, Beate/Knodt, Michèle 1999: Konzepte der politischen Steuerung in einer globalisierten Welt, in: Steger, Ulrich (Hrsg.): Facetten der Globalisierung. Ökonomische, soziale und politische Aspekte, Berlin, 235-256.
- Kohler-Koch, Beate u. a. 1998: Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration, Opladen.
- Kommission 2002: Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission (Mitteilung der Kommission, Brüssel, 11.12.2002, KOM (2002) 704 endgültig).
- Leal-Arcas, Rafael 2003: United We Stand, Divided We Fall – The European Community and Its Member States in the WTO Forum: Towards Greater Cooperation on Issues of Shared Competence?, in: European Political Economy Review 1: 1, 65-79.
- March, James G./Olsen, Johan P. 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: International Organisation 52: 4, 943-969.
- Meunier, Sophie 2000: What Single Voice? European Institutions and EU-U.S. Trade Negotiations, in: International Organisation 54: 1, 103-135.
- Meunier, Sophie 2005: Trading Voices: The European Union in International Commercial Negotiations, Princeton, NJ.
- Meunier, Sophie/Nicolaïdis, Kalypso 1999: Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU, in: Journal of Common Market Studies 37: 3, 477-501.
- Moravcsik, Andrew 1998: The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca, NY.
- Neyer, Jürgen 1999: Legitimes Recht oberhalb des demokratischen Rechtsstaates? Supranationalität als Herausforderung für die Politikwissenschaft, in: Politische Vierteljahrsschrift 40: 3, 390-414.
- Nicolaïdis, Kalypso/Meunier, Sophie 2002: Revisiting Trade Competence in the European Union: Amsterdam, Nice, and Beyond, in: Hosli, Madeleine O./van Deemen, Adrian M. A./Widgrén, Mika (Hrsg.): Institutional Challenges in the European Union, London, 173-201.
- Oberthür, Sebastian/Gehring, Thomas (Hrsg.) 2006: Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict Among International and EU Policies, Cambridge.
- Oberthür, Sebastian/Gehring, Thomas 2006a: Conceptual Foundations of Institutional Interaction, in: Oberthür, Sebastian/Gehring, Thomas (Hrsg.): Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict Among International and EU Policies, Cambridge, 19-51.
- Olsen, Johan P. 2000: Organising European Institutions of Governance: Fragments of an Institutional Account of Political Integration, unv. Ms.
- Paans, Bart G. 2000: National Officials and the 133 Committee: »Belles-Méres in a Club-Like Atmosphere?« (University College Dublin), unv. Ms.
- Paemen, Hugo/Bensch, Alexandra 1995: From the GATT to the WTO: The European Community in the Uruguay Round, Leuven.
- Pedersen, Peter N. 1999: The World Trade Organization and Non-Governmental Organizations, Working Paper – WTO-Sekretariat, in: <http://www.ictsd.org/dlogue/1998-sept/pedersen.pdf>; 16.3.2007.
- Pescatore, Pierre 1981: Contribution to the Discussion, in: Timmermanns, C. W. A./Völker, Edward L. M. (Hrsg.): Division of Powers Between the European Communities and their Member States in the Field of External Relations, Deventer, 69-75.
- Peterson, John/Sjursen, Helen (Hrsg.) 1998: A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP, London.
- Puntscher-Riekmann, Sonja 1998: Die kommissarische Neuordnung Europas: Das Dispositiv der Integration, Wien.
- Radaelli, Claudio M. 2004: Europeanisation: Solution or Problem?, in: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>; 16.3.2007.

- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank 2005: Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU, in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang (Hrsg.): Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, Paderborn.
- Schmalz-Bruns, Rainer 1999: Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 6: 2, 185-244.
- Schmalz-Bruns, Rainer 2002: The Normative Desirability of Participatory Democracy, in: Heintel, Hubert/Getimis, Panagiotis/Kafkalas, Grigoris/Smith, Randall/Swyngedouw, Erik (Hrsg.): Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience, Opladen, 59-74.
- Schmalz-Bruns, Rainer 2002a: Demokratisierung der Europäischen Union – oder: Europäisierung der Demokratie? Überlegungen zur Zukunft der Demokratie jenseits des Nationalstaates, in: Lutz-Bachmann, M./Bohmann, J. (Hrsg.): Weltstaat oder Staatenwelt? Für und wider der Idee einer Weltrepublik, Frankfurt a. M., 260-307.
- Schmitter, Philippe C. 2002: Participation in Governance Arrangements: Is There Any Reason to Expect It Will Achieve »Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context«?, in: Grote, Jürgen R./Gbikpi, Bernard (Hrsg.): Participatory Governance: Political and Societal Implications, Opladen, 51-70.
- Sjursen, Helene 2003: Understanding the Common Foreign and Security Policy: Analytical Building Blocs, in: Knodt, Michèle/Princen, Sebastiaan (Hrsg.): Understanding the EU's External Relations, London, 35-53.
- Smismans, Stijn 2003: European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests, in: European Law Journal, 9: 4, 473-495.
- Smismans, Stijn 2005: Gemeinschaftsorgane und Zivilgesellschaft: Diskurse und institutionelle Interessen, in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden, 105-128.
- Stone Sweet, Alec/Sandholz, Wayne 1997: European Integration and Supranational Governance, in: Journal of European Public Policy 4: 3, 297-317.
- Stone Sweet, Alec/Sandholz, Wayne 1998: Integration, Supranational Governance and the Institutionalization of the European Polity, in: Sandholz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): European Integration and Supranational Governance, Oxford.
- Tömmel, Ingeborg 2003: Das politische System der EU, München.
- von Bogdandy, Armin/Makatsch, Tilman 2000: Kollision, Koexistenz oder Kooperation? Zum Verhältnis von WTO-Recht und europäischem Außenwirtschaftsrecht in neueren Entscheidungen, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 11: 9, 261-268.
- Wagner, Wolfgang/Schimmelfennig, Frank/Knodt, Michèle 2004: Auswärtiges Regieren in der Europäischen Union. Ein Tagungsbericht, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 11: 1, 147-153.
- Weber, Max 1980: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie, Nachdruck der 5. Auflage von 1972, Tübingen.
- Weiler, Joseph H. H. 1991: The Transformation of Europe, in: The Yale Law Journal 100: 8, 2403-83.
- Weiler, Joseph H. H. (Hrsg.) 2000: The EU, the WTO and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade?, Oxford.
- Winkler, Roman/Kozeluh, Ulrike 2005: Zivilgesellschaft Online: Anspruch und Umsetzung deliberativer Beteiligung am Beispiel der EU Diskussionsplattform »Your Voice in Europe«, in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden, 171-196.
- Woolcock, Stephen 2005: European Trade Policy: Global Pressures and Domestic Constraints, in: Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A. (Hrsg.): Policy Making in the European Union, 4. Auflage, Oxford, 377-400.
- Young, Alasdair R. 2004: The European Union's Use of the World Trade Organization's Dispute Resolution Process (Briefing Paper, Department of Politics, Glasgow), unv. Ms.