

**ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE RECHTSPOLITIK**

an der Universität Bremen

**ZERP**

**Jürgen Neyer / Dieter Wolf / Michael Zürn**

**Recht jenseits des Staates**

ZERP-Diskussionspapier 1/99

## **Vorwort**

Die beiden hier abgedruckten Arbeitspapiere stellen politikwissenschaftliche Versuche dar, Recht jenseits des Staates konzeptionell-analytisch zu erschließen und auf die Bedingungen seiner Effektivität und Legitimität zu befragen. Beide Papiere sind vor dem Hintergrund der Einsicht zu verstehen, daß Regieren jenseits des Staates eine zunehmende Relevanz für die Gestaltung öffentlicher Ordnung sowohl innerhalb als auch zwischen den Staaten der OECD-Welt einnimmt und hierbei zu einem hohen Maß auf Normen zurückgreift, die Rechtscharakter beanspruchen. Gleichzeitig aber wird die Kategorie des Rechts in weiten Teilen der Politikwissenschaft ausschließlich für die Beschreibung innerstaatlicher Herrschaftsbeziehungen verwandt. Internationalen Normen wird der Rechtscharakter hingegen oftmals deswegen abgesprochen, weil - so das Argument - Recht untrennbar mit der Existenz eines staatlichen Gewaltmonopols und verbunden sei. Beide Papiere eint die Ansicht, daß diese Annahme zumindest problematisch ist und sowohl der konzeptionellen als auch der empirischen Überprüfung bedarf.

Beide Papiere sind zwar als eigenständige Aufsätze entstanden, reflektieren aber ein Problembewußtsein, das als Resultat eines mehrjährigen Prozesses der interdisziplinären Zusammenarbeit zwischen Politik- und Rechtswissenschaft am Zentrum für europäische Rechtspolitik verstanden werden kann. Wesentliche Etappen dieser Zusammenarbeit sind ein inzwischen abgeschlossenes Forschungsprojekt zur europäischen Komitologie sowie ein derzeit noch laufendes Projekt zu Regelungsbefolgung in politischen Systemen.

Bremen, 19.3.99

Jürgen Neyer/Dieter Wolf/Michael Zürn

## INHALTSVERZEICHNIS

*Jürgen Neyer*

### **Supranationales Regieren in EG und WTO. Soziale Integration jenseits des demokratischen Rechtsstaates und die Bedingungen ihrer Möglichkeit**

1. Regieren jenseits und Recht oberhalb des demokratischen Rechtsstaates .....	1
2. Soziale Integration, legitimes Recht und öffentliche Gewalt .....	4
3. Soziale Integration jenseits des demokratischen Rechtsstaates .....	6
3.1 Öffentlichkeit .....	10
3.2 Integrität.....	12
3.3 Reflexivität.....	13
4. Soziale Integration in EG und WTO.....	14
4.1 Öffentlichkeiten in EG und WTO.....	16
4.2 Integrität von EG- und GATT-Recht.....	18
4.3 Reflexivität.....	21
5. Deliberative Supranationalität.....	26
Literaturverzeichnis .....	29

*Michael Zürn/Dieter Wolf*

### **Europarecht und internationale Regime: Zu den Merkmalen von Recht jenseits des Nationalstaates**

1. Fragestellung.....	34
2. Was macht den Grundunterschied zwischen Europarecht und internationalen Regimen aus?.	36
2.1. Die Kernfunktionen sozialer Normen.....	36
2.2. Spezifika rechtlicher Normen.....	40
3. Die Defizite des Europarechts.....	46
4. Implikationen für das Recht jenseits des Nationalstaates .....	55
Literaturverzeichnis .....	59



*Jürgen Neyer*

## **SUPRANATIONALES REGIEREN IN EG UND WTO.**

### **SOZIALE INTEGRATION JENSEITS DES DEMOKRATISCHEN RECHTSSTAATES UND DIE BEDINGUNGEN IHRER MÖGLICHKEIT**

#### **1. Regieren jenseits und Recht oberhalb des demokratischen Rechtsstaates**

In einem weit beachteten Beitrag prägte Robert Dahl (1994) den Begriff der "dritten Transformation der Demokratie": nachdem die erste Transformation die Demokratisierung der griechischen Stadtstaaten im fünften Jahrhundert v. C. und die zweite Transformation den Übergang von Stadtstaaten zu Nationalstaaten beinhaltete, bezeichnet die dritte Transformation einen Prozeß der Relativierung einzelstaatlicher Autonomie und der zunehmenden Überlagerung nationalstaatlichen Regierens durch inter- und supranationale Institutionen.<sup>1</sup> Der von Dahl bezeichnete Transformationsprozeß hat sowohl in der Integrationsforschung als auch den Internationalen Beziehungen seit Anfang der neunziger Jahre für eine breite Debatte über die Konsequenzen der ökonomischen Globalisierung und die Zukunft des Nationalstaates geführt. Nachdem diese Debatte in ihrer ersten Phase noch von überwiegend skeptischen Einschätzungen bezüglich seiner Auswirkungen auf politische Handlungsfähigkeit und sozialen Zusammenhalt gekennzeichnet war, ist in der neueren "Transformationsliteratur" ein grundlegender Stimmungswechsel zu beobachten (vgl. Beisheim/Walter 1997). Begriffe wie diejenigen des "Regierens ohne Regierung" (Rosenau/Czempiel 1992), des "Mehrebenensystems" (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996), der "Fusionsbürokratie" (Wessels 1997) oder der "Veränderung von Staatlichkeit" (Héritier et al 1994) können als Versuch der konstruktiven Rekonzeptualisierung von Politik unter den Bedingungen sozialer und ökonomischer Entgrenzung verstanden werden. Hingewiesen wird in diesen Beiträgen auf die Etablierung einer

---

1 Die folgenden Ausführungen haben von den Anregungen und der Kritik einer Vielzahl von Kollegen an früheren (Vortrags-) Fassungen des Manuskriptes profitiert. Mein Dank vor allem an Andreas Furrer, Markus Jachtenfuchs, Oliver Gerstenberg, Michael Zürn und die anonymen Gutachter der PVS. Ein besonderer Dank gebührt Bernhard Zangl für ausführliche Kommentare sowie Christian Joerges, der den Autoren auf wesentliche der hier angesprochenen Probleme überhaupt erst aufmerksam gemacht hat.

neuen Ebene des Regierens "jenseits des Nationalstaates" (Zürn 1998), deren zunehmende Relevanz kaum noch umstritten ist. Obwohl diese neue Ebene des Regierens zwar in vielen Bereichen faktisch verbindlich wirkende Rechtsetzungen vornimmt, beansprucht sie doch keine staatsähnliche Qualität und kommt ohne formale Exekutive oder gar kasernierte Gewaltpotentiale aus (Risse-Kappen 1996).

Während Regieren jenseits des Nationalstaates zwar grundsätzlich in allen Regelungen produzierenden inter-, supra- und transnationalen Institutionen vertreten werden kann, ist im Kontext der "dritten Transformation" gerade die analytische und normative Untersuchung der Europäischen Gemeinschaft (EG) sowie der Welthandelsorganisation (WTO) von hohem Interesse. Beide institutionellen Arrangements sind für die Etablierung eines supranationalen Rechts verantwortlich, dessen Entstehung, Anwendung und Durchsetzung sich nur noch begrenzt auf zwischenstaatliche Politik zurückführen läßt, aber gleichwohl eine Bindungswirkung beansprucht, die dem seiner (demokratischen) Vertragsparteien übergeordnet ist. Die dritte Transformation der Demokratie bezeichnet damit nicht nur die Etablierung einer Ebene des internationalen Regierens jenseits des Nationalstaates, sondern eben auch eines supranationalen *Rechts oberhalb des demokratischen Rechtsstaates*. Sowohl für die Internationalen Beziehungen als auch die Demokratietheorie stellt supranationales Recht insofern ein nur schwer einzuordnendes Phänomen dar, als es in offensichtlichem Widerspruch sowohl zu dem Begriff der Volkssouveränität als auch dem staatlicher Souveränität zu stehen scheint (Held 1995).

Die sowohl in der realistischen als auch der institutionalistischen Literatur überwiegend skeptische Bewertung der Legitimität supranationalen Regierens<sup>2</sup> reflektiert daher nicht lediglich existierende institutionelle Mißstände, sondern ebenfalls einen Zustand der konzeptionellen Irritation. Wenn es zutreffend ist, daß supranationales Regieren als Regieren ohne Regierung in einer nichtstaatlichen aber gleichwohl ein hohes Maß an Regelungsbefolgung erzeugenden institutionellen Struktur verstanden werden muß, dann können weder die klassischen normativen Konzepte der Internationalen Beziehungen (Frieden, Kooperation) noch diejenigen der staatsorientierten Demokratietheorie (Volkssouveränität, Repräsentativität, legitimes Gewaltmonopol des Staates) ohne weiteres übertragen werden. Ihre Übertragbarkeit setzt voraus, daß supranationales Regieren entweder staatsähnliche Merkmale aufweist oder aber sich in den Kategorien internationaler Beziehungen beschreiben läßt. Den oben angeführten analytischen Ansätzen zufolge ist aber genau das nicht der Fall.

---

2 Anstelle vieler vgl. Weiler/Halter/Mayer (1995), Abromeit (1998), Wolf (1997).

Um ihren Anspruch einer politisch relevanten und den Herausforderungen der dritten Transformation gewachsenen Disziplin aufrechterhalten zu können, bedarf die Politikwissenschaft daher eines analytischen Instrumentariums, mit Hilfe dessen supranationales Regieren auf eine gleichermaßen analytisch fruchtbare und normativ gehaltvolle Weise konzeptualisiert werden kann.<sup>3</sup> Hierbei gilt es, liebgewonnene Dichotomien und institutionell verfestigte Denkblockaden zu überwinden: weder die strikte Trennung zwischen analytischer Politikwissenschaft und normativer Rechtswissenschaft noch diejenige zwischen innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Ansätzen erscheint als notwendig oder sinnvoll, um den Realitäten supranationalen Regierens als gleichzeitig rechtsgeleiteter und politisch gesteuerter Form der gesellschaftsübergreifenden Politikformulierung Rechnung zu tragen (vgl. Caporaso 1997, Joerges 1996, Slaughter 1995).

Das Konzept des deliberativen Supranationalismus kann als ein Versuch der Überwindung dieser Dichotomien verstanden werden. Als theoretisches Konzept hat es den Anspruch, eine Kritik supranationalen Regierens zu ermöglichen, die normative Kriterien entwickelt, die seinem nicht-staatlichen aber gleichwohl gestaltungsmächtigen Charakter angemessen sind. Empirisch operationalisiert zielt es darauf ab, institutionelle Arrangements jenseits des demokratischen Rechtsstaates auf ihre Fähigkeit zur Beförderung öffentlicher Verständigung über als problematisch empfundene Situationen zu befragen. Praxeologisch relevant ist es dabei insofern, als es argumentiert, daß eine derartige Verständigung weder der Etablierung einer gewaltbegabten supranationalen Instanz bedarf noch den unrestringierten Verhandlungen gouvernementaler Interessenvertreter überlassen bleiben kann. Soziale Integration jenseits des demokratischen Rechtsstaates kann vielmehr auf den Bindungswirkung generierenden Potentialen legitimen supranationalen Rechts aufbauen.

Die Argumentation dieses Beitrages vollzieht sich in drei Schritten: Im ersten Schritt wird ein an die deliberative Demokratietheorie angebundenes Verständnis der Bedingungen sozialer Integration entwickelt und die zentrale Bedeutung legitimen Rechts als verständigungsermöglichendem Instrument betont. In einem zweiten Schritt wird der in der deliberativen Demokratietheorie zentrale Nexus zwischen staatlicher Gewalt und legitimem Recht problematisiert, die Kategorie der kommunikativen Macht eingeführt und an legitimes supranationales Rechts angebunden. In einem dritten Schritt schließt sich eine Beschreibung supranationalen Regierens in der EG und der WTO als annäherungsweise Realisierungen der Bedingungen legitimen Rechts an. Hierbei wird nicht argumentiert, daß EG oder WTO als Ausdruck legitimer Rechtssetzung zu verstehen sind, sondern lediglich, daß sich in beiden Regimen in zunehmendem Maße E-

---

3 Vgl. für eine frühe ähnlich lautende Analyse Held (1991).

lemente dessen finden und als Ausdruck des Versuches zur (Re)Etablierung von problemlösungsbegabtem Regieren interpretieren lassen. Hiermit ist dann allerdings auch auf mehr als empirisch interessante Einzelfälle verwiesen: wenn supranationales Regieren und legitimes Recht kein kategorialer Widerspruch, sondern potentiell vereinbar sind, dann ist damit eine Möglichkeit eröffnet, legitimes Regieren nicht nur innerhalb, sondern auch oberhalb des demokratischen Rechtsstaates denken, politisch gestalten und differenziert kritisieren zu können. Deliberative Supranationalität ist in dem hier entwickelten Verständnis eine regulative Idee, die gleichzeitig mehr als normative Qualität behauptet. Ihre näherungsweise Realisierung ist Implikation der demokratischem Regieren immanenten Behauptung von Problemlösungsfähigkeit und damit immer dann im Interesse legitimationsbedürftiger demokratischer Regierungen, wenn Politikfelder von Interdependenz gekennzeichnet sind.

## **2. Soziale Integration, legitimes Recht und öffentliche Gewalt**

Der Zusammenhalt heterogener politischer Gemeinwesen bedarf zwar eines politisch-kulturellen Konsenses über grundlegende Werte wie Fairneß und Gerechtigkeit, doch stellt dieser Konsens keine alleinig tragfähige Basis für soziale Integration dar. Da moderne Gesellschaften von Pluralität und dem Bedürfnis nach Anerkennung von Differenz gekennzeichnet sind (Benhabib 1996), bedarf es ebenfalls eines kontinuierlichen Verständigungsprozesses über das Umgehen mit allgegenwärtigen Dissensen und den Gehalt von kollektiv verbindlichen Normen. Während Habermas in der *Theorie des kommunikativen Handelns* (Habermas 1981) noch recht optimistisch gegenüber den Verständigungspotentialen gesellschaftlicher Akteure war, sind die neueren Arbeiten von einem eher skeptischen Tenor durchzogen. Unter den Bedingungen moderner Gesellschaften entstehe "jene paradoxe Situation, in der das eingeschränkte kommunikative Handeln die ihm zufallende Bürde der sozialen Integration weder abwälzen noch ernsthaft tragen kann" (Habermas 1992: 56). Der Zustand der Pluralität erfordere vielmehr ein in weiten Bereichen interessengeleitetes, normativ neutralisiertes und damit eher verständigungserschwerendes Verhalten. Individuen seien entsprechend zunehmend davon überfordert, die notwendige performative Einstellung einzunehmen, die kommunikatives Handeln erst ermöglicht.

Während dieses Problem der performativen Überforderung schon innerhalb des demokratischen Rechtsstaates gravierend ist, gewinnt es jenseits hiervon noch zusätzliche Relevanz: Im Gegensatz zu den autonom entscheidenden und nur ihren eigenen Rationalitätskalkülen überlassenen Rechtsgenossen der Diskurstheorie sind die wesentlichen Akteure des internationalen (zumindest: OECD-)Systems demokratisch gewählte Regierungen und von diesen betraute



Delegierte. Diese aber müssen im Kontext ihrer politischen Systeme, und somit als in ein dichtes Geflecht von Abhängigkeiten gegenüber innerstaatlichen Interessengruppen eingebunden, gesehen werden. Verständigungsorientierte Diskurse zwischen Delegierten unterschiedlicher Regierungen werden zusätzlich noch dadurch begrenzt, daß die Anbindung gouvernementaler Akteure an und ihre Kontrolle durch übergeordnete Politikebenen mit dem Ausmaß an Relevanz zunimmt, zu dem die betreffenden Verhandlungsgegenstände mögliche Auswirkungen für übergeordnete Politikziele haben (vgl. Pollack 1997a). Eine bestimmte Außenpolitik ist daher innenpolitisch in einer Demokratie nur insoweit zu legitimieren und (im Fall völkerrechtlich verbindlicher Verträge: parlamentarisch ratifikationsfähig) als sie dominante binnengesellschaftliche Interessen berücksichtigt. Die klassische Diagnose Machiavellis, daß ein verantwortungsbewußter Regent sein Wort weder halten kann noch halten sollte, wenn derartige Treue eigenen Schaden zu erzeugen droht (Machiavelli 1988: 61-62), trifft daher nicht nur für despotische Herrscherfiguren zu, sondern ist direkt übertragbar auf die Außenpolitik demokratischer Staaten: kaum eine demokratisch gewählte Regierung kann (oder sollte) es sich leisten, internationale Versprechen auch gegen vehemente Opposition im Inland langfristig durchzuhalten. Nationaler Egoismus in den internationalen Beziehungen und seine Implikation der begrenzten Fähigkeit demokratischer Regierungen effektiv mit entgrenzten Problemlagen umgehen zu können, ist daher nicht lediglich als Ausdruck einer etwaigen anarchischen Verfaßtheit des internationalen Systems, sondern ebenso sehr als Reflex demokratischer politischer Strukturen zu interpretieren.

Um Verständigung unter den erschwerten Bedingungen von Pluralität zu ermöglichen, bedarf es Habermas zufolge eines unterstützenden Hilfsmittels, das gleichzeitig komplexitätsreduzierend und Verbindlichkeit stiftend wirkt. Habermas (1992: 57) verweist hierzu auf die Funktionsleistungen legitimen Rechts, das einen Mechanismus bereit stelle, "der die überforderten Verständigungsleistungen der kommunikativ Handelnden von Aufgaben der sozialen Integration entlastet". Erst dann, wenn Diskurse in einen Rahmen aus rechtlich kodifizierten Regeln der Begründungsnotwendigkeiten eingefügt werden, kann Habermas zufolge davon ausgegangen werden, daß das Netz der sozialintegrativen gesamtgesellschaftlichen Kommunikation nicht reißt. Nur in der Sprache des Rechts nämlich, "können normativ gehaltvolle Botschaften *gesellschaftsweit* zirkulieren; ohne die Übersetzung in den komplexen, für Lebenswelt und System gleichermaßen offenen Rechtskode, würde dies in den mediengesteuerten Handlungsbereichen auf taube Ohren treffen" (Habermas 1992: 78, Hervorhebung im Original).

Recht wiederum ist für Habermas untrennbar mit der Existenz staatlich organisierter politischer Gewalt verbunden. Zwischen beiden bestehe ein notwendiger interner Zusammenhang, da subjektive Rechte nur von Organisationen in

Kraft gesetzt und durchgesetzt werden können und sowohl einer organisierten Gesetzgebung wie Rechtsprechung bedürfen. Der Staat, so Habermas, "wird als Sanktions-, Organisations- und Exekutivgewalt nötig, weil Rechte durchgesetzt werden müssen, weil die Rechtsgemeinschaft einer identitätsstiftenden Kraft ebenso wie einer organisierten Rechtsprechung bedarf, und weil aus der politischen Willensbildung Programme hervorgehen, die implementiert werden müssen" (Habermas 1992: 168). Unter den Bedingungen einer wachsenden Inkongruenz zwischen zunehmend entgrenzten Problemlagen und dem Territorialitätsprinzip der Politik liegt Habermas zufolge daher der einzige gangbare Weg zur Beförderung sozialer Integration in der Transformation der "postnationalen Konstellation" in eine umfassende (Föderal-) Staatlichkeit (Habermas 1998), die die im demokratischen Rechtsstaat verwirklichte Verbindung von Gewalt und legitimer Rechtsetzung auf höherer Ebene repliziert.

### **3. Soziale Integration jenseits des demokratischen Rechtsstaates**

Wenn die Habermas'sche Gleichsetzung von Staatlichkeit, kasernierter Gewalt und legitimem Recht zutreffend ist, dann kann es weder legitimes europäisches noch internationales Recht geben. Weder unter dem Dach der EG noch dem der WTO existiert kasernierte Gewalt in einem relevanten Ausmaß und Normdurchsetzung kann daher kaum erzwungen werden. Der naheliegende Schluß, daß es sich sowohl in der EU als auch der WTO immer dann um illegitimes Regieren handelt, wenn Verbindlichkeit beanspruchende Normen mehr als die Beschreibung von Schnittmengen gouvernementaler Präferenzen darstellen, ist allerdings keinesfalls notwendig: Während der Befund, daß der normative Status von Recht nicht zuletzt auch davon abhängig ist, daß effektive Mechanismen der Beförderung der Einhaltung auch unliebsamer Normen bestehen, unproblematisch ist (vgl. Habermas 1997: 295), ist nicht recht einsehbar, daß es hierzu unbedingt kasernierter Gewalt bedarf. Der von Habermas behauptete Konnex zwischen staatlicher Gewalt und effektiver Rechtsanwendung und -durchsetzung steht in offensichtlichem Gegensatz zu dem empirischen Befund einer hohen Relevanz bindungswirksamen internationalen und supranationalen Rechts. Fast alle Staaten, so Henkin schon Ende der sechziger Jahre (Henkin 1968: 47), halten fast immer die Prinzipien und Verpflichtungen internationalen Rechts ein. Ebenso wie innerstaatliches wird auch internationales Recht zwar nur selten durchgesetzt, aber gleichwohl fast immer befolgt (Koh 1997: 2603). Offene und unentschuldigte Rechtsbrüche existieren in der europäischen Politik so gut wie überhaupt nicht (vgl. Dehousse/Weiler 1990) und das Niveau der

Implementation europäischen Rechts wird als vergleichbar mit dem demokratischer Rechtsstaaten angesehen (Keohane/Hoffmann 1990: 278).

Zur Erläuterung dieses sowohl für die allgemeine Gesellschaftstheorie als auch die Internationalen Beziehungen eher irritierenden Befundes (vgl. Downs et al. 1996) kann auf Arendts (1995) Unterscheidung zwischen den Begriffen der "Macht" und der "Gewalt" zurückgegriffen werden. Unter Gewalt versteht Arendt sinngemäß den mit physisch relevanten Handlungen einhergehenden und gegen einen identifizierbaren Widerstand gerichteten Versuch eines individuellen Akteurs oder einer als solchen zu verstehenden Gruppe, intentional auf die Veränderung eines Zustandes oder eines Verhaltens einzuwirken, um individuellen Nutzen zu maximieren. Macht hingegen bezieht sich auf ein soziales Verhältnis zwischen mindestens zwei Akteuren, das die Fähigkeit thematisiert, "nicht nur zu handeln oder etwas zu tun, sondern sich mit anderen zusammenschließen und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln" (Arendt 1995: 45). Kommunikative Macht ist somit nicht die in individueller Verfügung stehende Ressource eines individuellen Akteurs, sondern Ausdruck der internen Fähigkeit einer sozialen Gruppe zur Selbstverständigung und der Ausübung von sozialer Kontrolle zur Beförderung von Normeneinhaltung. Mit der Unterscheidung der Kategorien der Gewalt und der Macht eröffnet sich eine konzeptionelle Perspektive, bindungswirksame Normen jenseits gewaltbegabter Exekutivmacht denken und die bei Habermas als unauflöslich konzeptualisierte Verbindung von "Demokratie", "Recht" und territorial organisiertem "Staat" überwinden zu können: Normen erhalten ihre Bindungswirkung in diesem Verständnis weniger aus der Androhung der Anwendung von Gewalt für den Fall der Mißachtung, sondern aus ihrer sozialen Qualität als *kodifizierter kommunikativer Macht*. Arendt weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß es in frühen Rechtsordnungen überhaupt keine gewaltträchtigen Sanktionen gab, sondern Bindungswirkung - ähnlich wie heute im internationalen System - durch die Androhung der Exklusion erzielt wurde (Arendt 1995: 95). Unter den Bedingungen hochgradig ausgeprägter Interdependenz und der verringerten Möglichkeit zur unilateralen Lösung von zunehmend grenzüberschreitenden Problemlagen, wird diese Androhung zu einer zentralen Gefahr für Staaten. Souveränität, so Chayes/Chayes, kann daher heute nicht mehr als Kombination aus internem legitimen Gewaltmonopol und externer Freiheit von Beeinflussung verstanden werden, sondern muß vielmehr als Freiheit zur zwischenstaatlichen Problembearbeitung interpretiert werden (1995: 123). Diese "Neue Souveränität" umfaßt nicht mehr bloß die Kontrolle von Territorium und ein gewisses Maß an Autonomie einer Regierung, sondern basiert in ihrem Kern auf der Zuschreibung eines Status als vertrauenswürdiges Mitglied des Staatensystems. Der Umstand, daß Abweichungen von den Vorgaben internationaler Rechtsnormen in den allermeisten Fällen im Modus als valide ansehbarer Argumente erfolgt, ist daher nicht lediglich Ausdruck von cheap talk; mindestens ebenso sehr reflektiert es die grundlegende Akzeptanz der Ver-

bindlichkeit zwischenstaatlicher Normen und die Notwendigkeit der intersubjektiv nachvollziehbaren Begründung für den Fall ihrer Mißachtung. Ein offener, intentionaler und unentschuldigter Verstoß gegen als geltend anerkanntes Recht müßte als gleichbedeutend mit einem unilateralen Zurückweisen der normativen Grundlage bewertet werden, auf der die Gestaltung von öffentlicher Ordnung sowohl innerhalb als auch jenseits des demokratischen Rechtsstaates aufbaut. Offener und unentschuldigter Rechtsbruch wäre dabei nicht lediglich als Eingeständnis zu interpretieren, nicht vertrauenswürdig zu sein, sondern mehr noch: nicht vertrauenswürdig sein *zu wollen*. Es müßte als einseitige Erklärung der normmißachtenden Regierung interpretiert werden, daß diese sich aus der Gemeinschaft derjenigen hinausdefiniert, die Recht als angemessenes Instrument zur Gestaltung sozialer Integration akzeptieren. Im Akt der Rechteinhaltung durch eine Vertragspartei drückt sich daher auch nicht lediglich die Anpassung des eigenen Handelns an eine kollektive Rationalität aus; ebenso bringt sie den Respekt gegenüber dem kollektiven Interesse als relevanter Größe für die Anleitung eigenen Handelns zum Ausdruck (vgl. Kratochwil 1995: 97).

Die Betonung einer hohen faktischen Bindungswirkung internationaler Normen scheint auf den ersten Blick einen Anschluß an den International Society-Ansatz von Bull (1995) oder Hurrell (1993) nahelegen: Internationale Normen, so das hier entwickelte Argument, werden nicht zuletzt deswegen grundsätzlich und in fast allen Fällen eingehalten, weil Staaten sich selber als Mitglieder einer Gemeinschaft wahrnehmen, die gleichzeitig wichtige Ressourcen staatlicher Autorität bereitstellt und eine disziplinierende Wirkung auf das Handeln von Staaten ausübt.<sup>4</sup> Die hier zum Ausdruck kommende Behandlung kommunikativer Macht als unabhängiger und auf die intergouvernementale Ebene beschränkter Variable zur Erklärung gouvernementalen rechtskonformen Handelns, verspricht damit zwar den empirischen Befund hoher zwischenstaatlicher Rechteinhaltung erklären zu können, ist konzeptionell aber auch nicht unproblematisch. Als intrinsisch soziale Kategorie ist kommunikative Macht notwendigerweise selber voraussetzungsreiches Produkt einer sozialen Praxis der Verständigung über das Umgehen mit Normen. Die Analyse dieser Praxis darf dabei nicht auf die zwischenstaatliche Ebene beschränkt werden, sondern muß dem Umstand Rechnung tragen, daß die enge Verkopplung zwischen innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Politik eine zentrale Größe für das Verständnis grenzüberschreitender Politikprozesse ist (Putnam 1988, Zangl 1999). Wirkungsmächtige kommunikative Macht ist daher nicht nur normativ außerordentlich problematisch, wenn sie sich ausschließlich auf gouvernementale Ressour-

---

4 Vgl. Bull (1995: 13): "states are conscious of certain common interests and common values and believe themselves to be bound by a common set of rules and institutions".

cen stützt,<sup>5</sup> sondern ist auch analytisch davon abhängig, daß sie nicht in offenem Widerspruch zu den Interessen innerstaatlicher Regelungsbetroffener<sup>6</sup> steht. Hieraus folgen weitreichende Implikationen für die Konzeptualisierung kommunikativer Macht: wenn es zutreffend ist, daß die Begegnung von Regelungen und Regelungsadressaten in der internationalen Politik stark zuungunsten der Möglichkeit der Sanktionsandrohung ausgeprägt ist, dann muß - mehr noch als im demokratischen Rechtsstaat - ebenfalls gelten, daß "Normadressaten ... zur durchschnittlichen Normenbefolgung nur dann hinreichend motiviert sein (werden), wenn sie die in den Normen verkörperten Werte verinnerlicht haben" (Habermas 1992: 91). Während das Ausmaß einer derartigen Internalisierung grundsätzlich empirisch bestimmt werden kann (vgl. Koh 1997), ist die Benennung hinreichender Bedingungen ein methodologisch außerordentlich schwieriges Unterfangen, da jede Internalisierung von Normen immer nur graduellen Charakter haben kann. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu können, scheinen aber zumindest drei Faktoren hierfür von besonderer Bedeutung zu sein, die im Folgenden als "Öffentlichkeit", "Integrität" und "Reflexivität" näher diskutiert werden sollen. Diese drei Faktoren beschreiben zunächst einmal lediglich notwendige Bedingungen legitimen supranationalen Rechts. Rechtsnormen, die sowohl den Interessen Regelungsbetroffener Rechnung tragen (Öffentlichkeit) als auch die Behauptung der Konkretisierung konsentierter Grundnormen (Integrität) sowie problemangemessener Steuerungsleistungen (Reflexivität) plausibilisieren können, sind allerdings ebenfalls zumindest mit der hohen Wahrscheinlichkeit ausgestattet, Bindungswirkung entfalten und damit faktische soziale Integration jenseits des demokratischen Rechtsstaates befördern zu können.

---

5 Normativ steht sie in Widerspruch zu der Gefahr eines Auseinanderdriftens von administrativen und zivilgesellschaftlichen Rationalitäten (vgl. Falk 1995, Wolf 1997) sowie der Forderung, daß eine "strikte Konvergenz zwischen dem Kreis der an kollektiven Entscheidungen Beteiligten und dem Kreis der von diesen Entscheidungen betroffenen" (Scharpf 1993: 167) zu bestehen hat. Vor diesem Hintergrund ist die Frage nach den Perspektiven zwischenstaatlichen kommunikativen Handelns entsprechend nicht nur eine analytische, handlungstheoretische (H. Müller 1994), sondern eben auch eine normative Frage, die in den Kontext der Suche nach einer guten Ordnung supranationalen Regierens gehört (M. Müller 1996).

6 Im Folgenden wird zwischen Rechtsadressaten und Rechtsbetroffenen unterschieden. Während es sich bei ersteren um jene Akteure handelt, die von einer Rechtsnorm zu einer Handlung oder Unterlassung aufgefordert werden, kann sich der Kreis der von einer Rechtsnorm Betroffenen erheblich über den Adressatenkreis hinaus ausdehnen (etwa auf Unternehmen oder Privatpersonen, die die Auswirkungen der Befolgung oder Nichtbefolgung durch die primären Adressaten zu spüren bekommen).

### 3.1 *Öffentlichkeit*

In der Abwesenheit institutionalisierter Gewaltpotentiale und unter den Bedingungen komplexer Steuerungsanforderungen ist Regieren darauf angewiesen, daß Regelungsbetroffene die Genese von Regelungen mit Expertiseinput unterstützen und vereinbarten Regelungen zumindest keinen offenen Widerstand entgegenbringen.<sup>7</sup> Supranationales Regieren darf entsprechend nicht auf Prozesse der zwischenstaatlichen Diplomatie beschränkt sein, sondern bedarf sowohl aus normativen als auch analytischen Gründen der Einbindung von nichtstaatlichen Regelungsbetroffenen sowie der Herstellung einer, den Regelungsprozeß begleitenden, kommentierenden und mit Wissensinput versehenen, Öffentlichkeit (vgl. Heinelt 1998). Es setzt damit voraus, daß Regelungsbetroffene zu einem Ausmaß in den Aushandlungsprozeß von Regeln eingebunden sind, das gewährleistet, daß ausgehandelte Regeln nicht lediglich einen Kompromiß zwischen Regierungen, sondern vielmehr einen gouvernemental vermittelten Kompromiß zwischen betroffenen gesellschaftlichen Gruppen darstellen.

Während dieser allgemeine Befund in der sozialwissenschaftlichen Literatur gut etabliert ist, wird die Frage nach dem angemessenen Verständnis von Öffentlichkeit in der europäischen und internationalen Politik sehr unterschiedlich beantwortet. Im wesentlichen lassen sich drei Positionen unterscheiden: Eine "minimalistische" Position argumentiert, daß supranationales Regieren im Kern als Instrument der Überwindung von politischem Marktversagen zu verstehen und seine Legitimität aus der Fähigkeit zur Formulierung inhaltlich angemessener und sachlich vertretbarer Regeln abzuleiten sei. Die Integration nichtstaatlicher Akteure sei zwar insofern eine wichtige Bedingung effektiven Regierens, als diese benötigte Expertise bereitzustellen fähig sind, fände hierin aber auch schon ihre normative Grenze (Majone 1998). Während die Majone'schen Überlegungen mit der Betonung des spezifischen Charakters europäischen Regierens zwar eine in die richtige Richtung weisende Weichenstellung vornehmen, läßt der technokratische Bias des Konzeptes doch zu einer Reihe skeptischer Nachfragen ein (vgl. Everson 1998). Eine zweite "maximalistische" Position verbindet mit supranationalen Integrationsprozessen die Perspektive einer Ablösung demokratischer Nationalstaatlichkeit durch eine neue supranationale Form der Herrschaft und trägt an postnationale Öffentlichkeiten entsprechend die gleichen substantiellen Anforderungen wie an innerstaatliche Öffentlichkeit heran (Greven 1998, Grimm 1995). Darauf hingewiesen wird hier, daß eine Öffentlichkeit im "emphatischen" Sinn (vgl. Peters 1994) in Europa nicht existiert und Hoffnungen auf eine Ablösung der mitgliedstaatlichen durch eine europäische Demokratie daher bei weitem mehr Gefahren als Versprechen in sich bergen. Supranatio-

---

7 An Stelle vieler vgl. Voigt (1996).

nales Regieren muß sich vielmehr auf den Umstand einstellen, daß seine gesellschaftliche Anbindung auch mittelfristig unterhalb derjenigen einzelstaatlichen Regierens bleiben wird. Für eine Frageperspektive, die nach möglichen Legitimationsgrundlagen supranationalen Regierens fragt, ist die maximalistische Position allerdings wenig hilfreich. Dadurch, daß geteilte Sprache, ein eher hohes Maß an Homogenität politischer Kulturen und historischer Erfahrungen sowie umfassende Strukturen der Interessenvermittlung zu unhintergehbaren Vorbedingungen legitimen Regierens erhoben werden, wird die Möglichkeit einer perspektivisch fruchtbaren Beantwortung der Frage kategorial ausgeschlossen.

Konstruktiver scheint ein drittes "dialogisches" (Giddens 1997) oder "assoziatives" (Cohen/Rogers 1992) Verständnis von Öffentlichkeit zu sein. Zentrales Strukturmerkmal ist hier der Gedanke, daß es kein ausschlaggebendes Prinzip der Demokratie ist, ob jeder daran partizipiert oder nicht, sondern bestimmend ist, daß es zu einer öffentlichen Beratung über Fragen der Politik kommt und *Regelungsbetroffene* die Möglichkeit haben, auf den Prozeß der Regelgenerierung Einfluß zu nehmen. Öffentliche Institutionen haben in dieser Perspektive die Aufgabe, inklusorische Prozesse der Politikdeliberation zwischen Regelungsautoren und Regelungsbetroffenen mit dem Ziel einer Gewährleistung der Berücksichtigung aller legitimen Interessen zu inszenieren und dabei "diffusen" Interessengruppen (Pollack 1997b) die nötige finanzielle und administrative Unterstützung zukommen zu lassen (Hirst 1993). Das hier zum Ausdruck kommende Problem der unterschiedlichen Organisationsfähigkeit von Betroffenen (Olson 1965) ist dabei nicht nur eines unterschiedlicher Verfügung über Ressourcen zwischen industriellen und Umweltschutz- oder Konsumenteninteressen, sondern betrifft ebenfalls das Problem der selektiven Responsivität von non-profit NROs (Nichtregierungsorganisationen) selber: Weil non-profit NROs von Spenden existentiell abhängig sind, sind sie darauf angewiesen, insbesondere in solchen Bereichen aktiv zu werden und ihre Arbeit in einer Weise darzustellen, die spendenträchtigen Betroffenen Rechnung trägt und solche Bereiche, für die sich ein nur geringes Spendenaufkommen mobilisieren läßt, in der Tendenz eher zu vernachlässigen. Der naheliegende Ausweg einer "Inszenierung" von Öffentlichkeiten seitens staatlicher Stellen im Rahmen einer diskriminierenden Zuwendung von Ressourcen (Unterscheidung zwischen legitimen und illegitimen Betroffenen) ist ebenfalls nicht unproblematisch, da er letztlich mit der Idee im Widerspruch steht, daß repräsentierte Betroffenen eben nicht Ausdruck staatlicher, sondern zivilgesellschaftlicher Problemwahrnehmungen sein sollen. Auch in einem dialogischen Verständnis von Öffentlichkeit kann es daher nicht darum gehen, das Prinzip der (inter-)Territorialität von Politik durch eine funktionale Logik der Repräsentation zu ersetzen, sondern muß vielmehr auf der Idee einer Ergänzungsbedürftigkeit ersterer im Rahmen erhöhter Transparenz (vgl. Schmidt/Take 1997) basieren. Neben einem erleichterten und rechtlich garantierten Zugang von NGOs zu Foren der supranationalen Po-

litikformulierung muß ein wesentliches Element einer derartigen Strategie die Belastung supranationaler Foren mit einer generellen Beweisspflicht für die Notwendigkeit der Exklusion von Medienvertretern sein. In allen Fällen, in denen dieser nicht überzeugend und nachprüfbar nachgekommen werden kann, muß der Behauptung der Abwesenheit von willkürlichem und illegitimen Regieren eine grundsätzliche Offenheit für alle interessierten Parteien korrespondieren.

### 3.2 *Integrität*

Rechtsnormen gewinnen ihre Bindungswirkung nicht zuletzt auch daraus, daß sie sich widerspruchsfrei in ein übergreifendes Normensystem einfügen und damit als Ausdruck eines bestimmten Verständnisses von Gerechtigkeit, Fairneß und inhaltlichen Überzeugungen identifizierbar sind (Franck 1990: 183-194). Nur wenn diese Bedingung der widerspruchsfreien Identifizierbarkeit (Integrität) gegeben ist, weist Recht einen normativen Status auf, der über die Lösung eines aktuellen Verflechtungsproblems hinausweist und damit quasi "moralische" Qualität reklamieren kann (Dworkin 1991: 164-167). Integrität in einem so verstanden Sinne ist mit klassischen Konzeptualisierungen internationaler Politik als der Aggregation einzelstaatlicher Präferenzen auf der Basis von unbedingter Souveränität nur schwer in Einklang zu bringen. Im Gegensatz hierzu betont Integrität die Notwendigkeit der Rechtfertigung einzelstaatlicher Interessen vor dem Hintergrund ihrer Gemeinwohlverträglichkeit. Die Betonung integrierter Rechtssetzung weist damit die Behauptung intrinsisch legitimer staatlicher Interessen zurück und bindet deren Legitimität an die widerspruchsfreie Konkretisierung grundlegender, auf der supranationalen Ebene konsentierter und innerstaatlich legislativ ratifizierter Grundnormen. So begründetes supranationales Recht kann sich gleichzeitig auf die widerspruchsfreie Übereinstimmung mit innerstaatlichen Meinungsbildungsprozessen und die Reflexion supranationaler Werte berufen. Es ist damit als praktische Implikation eines Verständnisses von Souveränität zu interpretieren, das die Freiheit zur unilateralen Interessenmaximierung zwar nicht grundsätzlich verneint, gleichzeitig aber der Freiheit zur kollektiven Problemlösung unterordnet (s. o.).

Gleichzeitig innerstaatlich und supranational vergewisserte Integrität ist dabei nicht nur ein wichtiger Faktor zur Vermeidung der Gefahr intergouvernementaler legislativer Willkür (Wolf 1997), sondern ebenfalls wesentlicher Faktor seiner Effektivierung. Im Gegensatz zu ad hoc-Übereinkünften, die sich aus der Lösung eines konkreten Verflechtungsproblems begründen und keinen hierüber hinausweisenden normativen Status haben, ist der Verstoß gegen eine mit Integrität ausgestattete Rechtsnorm immer auch ein Verstoß gegen die Konkretisierung eines legislativ ratifizierten Vertrages und impliziert damit einen - in Demokratien nur schwer erträglichen - Widerspruch zwischen legislativer Beschluß-



fassung und exekutivem Handeln.

### 3.3 *Reflexivität*

Die Anforderung der integren Rechtsetzung ist zwar ein wichtiges Element normativ begründbaren supranationalen Regierens, darf aber nicht verabsolutiert werden. Grundsätzlich kommen in mit Integrität ausgestatteten Rechtsakten immer Entscheidungen zum Tragen, die auf in der Vergangenheit wahrgenommene (sehr viel seltener: für die Zukunft prognostizierte) Mißstände reagieren und zukünftige Auslegungs- und Anwendungsbedürfnisse kaum vorhersehen können. Ebenso wie innerhalb des demokratischen Rechtsstaates bedürfen daher auch supranationale Rechtsnormen der kontinuierlichen Reflexion über ihre Angemessenheit und der Möglichkeit der Veränderung. Diese Einsicht ist nicht nur für legislativ ratifizierte supranationale Normen selber gültig (und wirft ein Schlaglicht auf das Problem der von Scharpf beschriebenen Politikverflechtungsfälle im Rahmen europäischen Primärrechts; vgl. Scharpf 1985), sondern gilt ebenso sehr für ihre anwendungsbezogene Austarierung und Anpassung. Chayes/Chayes (1995) weisen in diesem Zusammenhang auf den Umstand hin, daß die Implementation völkerrechtlicher Verbindlichkeiten nur selten an der offenen Weigerung von Staaten scheitert, ihren eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen. Sehr viel gravierendere Probleme ergeben sich in der Praxis aus der Unklarheit allgemein gehaltener völkerrechtlicher Verträge und dem Umstand, daß Vertragsparteien in der Anwendung von Recht zu Interpretationsleistungen genötigt sind. Nicht die Frage nach der Möglichkeit zur Durchsetzung von eingegangenen Verpflichtungen, sondern, wie auch Majone beobachtet, ein konstruktiver "iterative(r) Prozeß des Entdeckens von Restriktionen und entsprechender Zielmodifikation" ist der Kern der Politikimplementation (Majone 1993: 108) und damit notwendige Bedingung sozialintegrativ wirkenden Rechts. Als wesentliche Bedingungen der Wahrscheinlichkeit einer derartigen, als "reflexiv" zu bezeichnenden Form der Rechtsetzung gelten in der Literatur effektive Verwaltungsverfahren, die einen kontinuierlichen Prozeß der Rückkopplung von Problemen in der Anwendung von Rechtsakten an die Initiierung neuer legislativer Initiativen und die Offenlegung rechtswidrigen Handelns ermöglichen (klassisch: Deutsch 1969).

An ebenso zentraler Stelle firmiert aber auch die Realisierung der konstitutionellen Qualität von supranationalem Recht, als nicht nur intergouvernementalem, sondern eben transnationalem Steuerungsmedium (Caporaso 1997: 582, Stone Sweet 1994). Erst auf der Basis der Ermöglichung von individuellen Klagen gegen supranationales Recht sowie nationales Recht, das durch supranationales Recht eingeräumte Freiheiten begrenzt, kann es zu einer Realisierung der Freiheiten begründenden (und nicht nur Herrschaft ermöglichenden) Funktion

von Recht kommen. Hierdurch kann gleichzeitig eine Integration Regelungs-  
betroffener in die judikative Fortentwicklung von Rechtsnormen begründet wer-  
den, die über die Erhöhung von Transparenz hinausgeht, ohne hierbei auf Stra-  
tegien der Inszenierung von Öffentlichkeit zurückgreifen zu müssen (vgl. Bur-  
ley/Mattli 1993). Wesentliche Instrumente der Konstitutionalisierung müssen  
dabei die Ausdehnung der Klagebefugnisse von Regelungs-betroffenen und der  
Aufbau von administrativen Verfahren zur Unterstützung von ökonomisch  
schwachen Akteuren bei der Realisierung berechtigter Rechtsansprüche sein  
(vgl. Neyer 1998).

Ein weiteres zentrales Element reflexiven Rechts ist das Instrument der  
Streitschlichtung. Jede Anwendung einer Rechtsnorm auf einen konkreten Fall  
impliziert immer eine Auswahl zwischen Alternativen der Interpretation und trägt  
damit das Potential des Konfliktes über die angemessene Alternative. Diesbe-  
zügliche Dissense zwischen den Vertragsparteien können grundsätzlich entwe-  
der im Einverständnis zwischen diesen ("dyadisch") oder durch eine dritte, von  
den Vertragsparteien hierzu autorisierte Streitschlichtungsstelle ("triadisch")  
vorgenommen werden (vgl. Charney 1997). Auszugehen ist dabei allerdings da-  
von, daß eine im Vorfeld auftretender Konflikte erfolgende Einigung auf eine  
dritte Partei den zwischen den Vertragsparteien zu erzielenden Einigungsprozeß  
dadurch stark vereinfacht, daß sie diese von der Notwendigkeit einer immer  
aufs Neue zu erzielenden Konsensfindung entlastet.<sup>8</sup> Streitschlichtungsverfahren  
haben damit eine zentrale Bedeutung für die Realisierung der Reflexivität von  
Recht: gerade weil Rechtsnormen permanent anpassungsbedürftig an eine sich  
verändernde Realität sind und jedes legislative Verfahren hoffnungslos damit ü-  
berfordert wäre, alle Anwendungsprobleme einer Rechtsnorm mitzudenken,  
stellen judikative Verfahren eben nicht nur eine Hermeneutik zur Bestimmung  
der Intention der Legislatoren bezogen auf einen spezifischen Anwendungsfall  
dar, sondern haben immer auch interpretative und damit faktisch rechtsfortbil-  
dende Funktion (Dworkin 1991: 45-86).<sup>9</sup> Sie haben damit nicht nur die Funkti-  
on, Dissense in der Anwendung einer Rechtsnorm zu schlichten, sondern eben-  
sosehr, diese in eine aktualisierende Neuinterpretation zu überführen.

#### **4. Soziale Integration in EG und WTO**

Sowohl in der EG als auch der WTO lassen sich in zunehmendem Maße signi-

---

8 Für eine Diskussion von "second-party law" versus "third-party law" vgl. Kratochwil  
(1995: 181-211).

9 Vgl. auch Stone Sweet (1997: 129): "(D)isputants litigate what diplomats fail to legislate".

fikante Elemente von Öffentlichkeit, Integrität und Reflexivität finden. Ihre Realisierung kann als Ausdruck des Versuches der Reetablierung von Problemlösungsfähigkeit und seiner Vorbedingung, legitimen supranationalen Rechts, verstanden werden. Ausgangspunkt einer empirischen Illustration dieses Argumentes ist der Befund, daß sowohl die EG als auch das GATT inhaltlich auf einem relativ allgemein und unbestimmt gehaltenen materiellen Konsens basieren, der eher als normativer Korridor zulässigen Handelns, denn als Bestimmung konkreter Handlungsge- und -verbote verstanden werden kann: in der EG wird dieser Korridor auf der einen Seite durch das Verbot mengenmäßiger Einfuhrbeschränkungen (Art. 28) [Art. 30]<sup>10</sup> und andererseits der Bestimmung von legitimen Ausnahmen (Art. 30) [Art. 36] formuliert; im GATT korrespondieren dem auf der einen Seite die Gebote der Nichtdiskriminierung (Artikel I), der Reziprozität (insbesondere Art. XXVIII) und der Liberalisierung (Art. XXVIIIbis) sowie einer Vielzahl von Ausnahmen, die den so beschriebenen normativen Rahmen eingrenzen und beschränken (insbesondere Art. XI:2c, XII, XVI, XXIV und der gesamte Teil IV) (vgl. hierzu Beise et al. 1998). Die interpretations- und konkretisierungsbedürftige Zieldefinition von EG und GATT legte lange Zeit den Grund für eine nur begrenzte Problemlösungsfähigkeit beider Regime. Im Fall des GATT drückte sich dieses in dem Anstieg nichttarifärer Handelshemmnisse und dem Problem der zunehmenden "Umgehungen" von GATT-Recht aus (Kopke 1997: 31-48). In der EG korrespondierte diesem Zustand eine Stagnation des gesamten Integrationsprozesses (Haas 1975).

Sowohl die EG als auch das GATT scheinen heute ihre Krise im wesentlichen überwunden zu haben<sup>11</sup> und gelten in der Literatur als institutionelle Arrangements, die ein Ausmaß an Problemlösungsfähigkeit aufweisen, das weit über das klassischer internationaler Regime hinausreicht.<sup>12</sup> Die Reformstrategien beider Arrangements lassen sich dabei als ein - hier nur skizzenhaft zu illustrierender - Prozeß der zwar ungleichmäßigen und unvollständigen, aber doch näherungsweise Realisierung der oben benannten Vorbedingungen sozialer Integration beschreiben.

---

10 Im Folgenden wird die Nummerierung des Amsterdamer Vertrages verwandt und die alte Nummerierung in [Klammern] angefügt.

11 Die intensive Debatte über das "demokratische Defizit" internationalen - und insbesondere europäischen - Regierens (für einen Überblick vgl. Zürn 1998: 233-255) kann vor diesem Hintergrund auch als Anerkennung seiner Gestaltungsfähigkeit interpretiert werden.

12 Für die EG vgl. Scharpf (1998); für das GATT Petersmann (1995).

#### 4.1 *Öffentlichkeiten in EG und WTO*

Die Kommission hat der Einsicht in die Notwendigkeit der Integration von Regelungsbetroffenen in die Formulierung von Regelungen schon in den sechziger Jahren mit der Einrichtung einer Vielzahl von Beratenden Ausschüssen Rechnung getragen, in denen Vertreter aus interessierten Wirtschaftskreisen, Gewerkschaften und Konsumentenorganisationen eingeladen werden, zu Projekten der Kommission Stellung zu nehmen. Derartige Ausschüsse nehmen in einer Vielzahl von Politikfeldern von der Lebensmittelpolitik über die technische Normung bis hin zur Umweltpolitik eine wichtige Rolle in der Vorbereitung, Umsetzung und Anwendung von Rechtsnormen ein (vgl. Falke 1996). Um der stark ungleichmäßigen Organisationsfähigkeit von Wirtschaft und diffusen Interessen begegnen zu können und zu einem ausgeglicheneren Spektrum repräsentierter Betroffenheiten zu gelangen, ging die Kommission in diesem Zusammenhang in den letzten Jahren verstärkt dazu über, letztere finanziell und administrativ dabei zu unterstützen, ihre Mitglieder europäisch zu organisieren und ihre Interessen effektiv zu artikulieren (vgl. Pollack 1997b).<sup>13</sup> Auch die Praxis der Kommission, im Vorfeld größerer legislativer Vorhaben sogenannte "Grünbücher" zu erstellen und hierzu öffentliche Anhörungen unter Beteiligung von NROs, Parlamentariern sowie interessierten Wissenschaftlern zu veranstalten, gehört ebenso in diesen Kontext wie die primärrechtliche Verankerung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen.

Ein besonders ausgeprägtes Beispiel der Einbindung Regelungsbetroffener findet sich in der Arbeit der europäischen Normungsorganisationen CEN und CENELEC. Hier hat sich eine Arbeitsteilung zwischen öffentlicher Auftragsvergabe und privater Expertise entwickelt, die Beobachtern zufolge nicht nur außerordentlich effizient ist, sondern darüber hinaus auch auf einem hohen regulativen Schutzniveau stattfindet (Eichener 1997). Der hier zur Anwendung kommenden Regelungstechnik des Normenverweises zufolge werden in den von der Gemeinschaft erlassenen Richtlinien nur noch grundlegende Anforderungen für die Sicherheit und Umweltverträglichkeit der jeweils erfaßten Produkte festgelegt und die Konkretisierungen dieser allgemeinen Anforderungen im Rahmen von Normungsmandaten für technische Normen an die unabhängigen und privatwirtschaftlich strukturierten Normungsinstitute verwiesen.

Die Handelspolitik der WTO ist auf der Akteursebene noch sehr viel stärker von einer intergouvernementalen Logik geprägt als in der Gemeinschaft und kennt erst in Ansätzen eine formale Einbindung nichtstaatlicher Regelungsbetroffener. In seinen "Guidelines for Arrangements on Relations With Non-

---

13 Vgl. Sapir (1992) für eine Schilderung am Beispiel des Technischen Gewerkschaftsbüros.

Governmental Organization"<sup>14</sup> weist der General Council der WTO auf den explizit intergouvernementalen Charakter der WTO hin und argumentiert, daß ad hoc-Treffen zwischen WTO-Vertretern und NROs zwar nicht ausgeschlossen seien, doch daß der angemessene Weg der Interessenvermittlung grundsätzlich derjenige über die einzelstaatliche politische Ebene sei.<sup>15</sup> Ähnlich wie die Kommission der Gemeinschaft im Rahmen beratender Ausschüsse NROs konsultiert, um Abstimmungsprozesse mit Regelungsbetroffenen zu inszenieren, beginnt inzwischen allerdings auch das Sekretariat der WTO, sein Interesse an effektiver Rechtsetzung im Rahmen des ihm vom General Council eingeräumten Spielraumes zu nutzen und NROs zu Konsultationen über spezifische Sachthemen einzuladen.<sup>16</sup> Diese inzwischen auf regelmäßiger Basis stattfindenden Konsultationen dürfen in ihrer empirischen Relevanz nun zwar sicherlich nicht überbetont werden; die WTO wird wohl auch auf absehbare Zeit noch eine primär intergouvernementale Struktur behalten. Der Umstand allerdings, daß zwischen NROs und dem Sekretariat neben inhaltlichen auch Fragen der Öffentlichkeit von Dokumenten, der Formalisierung des Zugangs zu Konsultationen und der Finanzierung anfallender Kosten diskutiert werden, trägt bereits deutliche Züge des Versuches einer systematischeren Integration nichtstaatlicher Akteure. Aufschlußreich ist weiterhin, daß die Initiative zu einer verstärkten Integration von Regelungsbetroffenen maßgeblich von den USA und Kanada vorgetragen sowie der EG und Japan unterstützt und sowohl mit dem Verweis auf die Notwendigkeit erhöhter Transparenz als auch dem funktionalen Nutzen einer derartigen Zusammenarbeit begründet wurde.<sup>17</sup>

Beide Beispiele unterstreichen, daß - entgegen der These von einer "Neuen Staatsräson" (Wolf 1997) - supranationales Regieren und die Einbindung von nichtstaatlichen Regelungsbetroffenen nicht als grundsätzlicher Widerspruch verstanden werden dürfen. Problemlösungsbegabtes und soziale Integration beförderndes supranationales Regieren ist vielmehr auf ihre Kooptierung und die Abstimmung mit ihnen angewiesen und realisiert diese in einem zunehmenden

---

14 WT/L/162, Decision adopted by the General Council on 18 July 1996.

15 Vgl. den "Report of the WTO Informal Session With Non-Governmental Organizations (NGOs) on Trade and Environment" vom 28.11.1996: "As a result of extensive discussions, there is currently a broadly held view that it would not be possible für NGOs to be directly involved in the work of the WTO or its meetings. Closer consultation and cooperation with NGOs can also be met constructively through appropriate processes at the national level where lies primary responsibility for taking into account the different elements of public interest which are brought to bear on trade policy-making" (<http://www.wto.org/wto/environ/te016.htm>).

16 So z. B. das WTO Symposium on Trade, Environment and Sustainable Development, Juli 1997.

17 Presserklärung vom 9.12.1998, <http://www.wto.org/wto/environ/te027.htm>

Maß. Die selektive Integration nichtstaatlicher Akteure in supranationale Normsetzungsprozesse ist dabei zwar nicht mit der Realisierung eines "emphatischen" Verständnisses von Öffentlichkeit (Peters 1994) oder der Existenz einer vitalen "Gegenöffentlichkeit" (Habermas 1992: 374) gleichzusetzen, verspricht aber zumindest die Möglichkeit von sektorspezifischen Öffentlichkeiten und damit der Relativierung der Gefahr einer Entkopplung von administrativen und nichtstaatlichen Rationalitäten.

#### 4.2 *Integrität von EG- und GATT-Recht*

Legislative Verfahren basieren in einer Demokratie auf dem Prinzip, daß eine Mehrheit ihren politischen Willen in einem Rechtsakt zum Ausdruck bringt. Die Integrität von Rechtsnormen stellt sich daher nicht quasi automatisch ein, sondern steht häufig in einem Spannungsverhältnis zu aktuellen politischen Interessenlagen. Eine Möglichkeit mit diesem Spannungsverhältnis umzugehen, stellt das verfassungsstaatliche Instrument des Normenkontrollverfahrens dar, demzufolge jeder Rechtsakt potentiell daraufhin überprüfbar ist, ob er den materiellen und prozeduralen Anforderungen verfassungsrechtlicher Grundnormen entspricht. Weder in der europäischen noch der internationalen Politik besteht dieses Instrument der verfassungsgerichtlichen Überprüfung. Legislative Rechtsakte gelten vielmehr sowohl in der EG als auch der WTO im wesentlichen als Ausdruck als intrinsisch legitim angenommener staatlicher Präferenzen. Im Gegensatz zur WTO wird dieses Prinzip in der EG allerdings sowohl durch den (formal und faktisch) sehr viel breiteren Einsatz des Majoritätsprinzips als auch dadurch durchbrochen, daß die Mitgliedstaaten der Kommission das legislative Initiativmonopol übertragen haben. Die Kommission ist bei der Wahrnehmung dieser Kompetenz nicht eigenem Ermessen überlassen, sondern auf die Gewährleistung einer ganzen Reihe von substantiellen Anforderungen wie der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5) [Art. 3b] oder eines hohen Schutzniveaus und der Berücksichtigung vorhandener wissenschaftlicher Expertise (Art. 95) [Art. 100a] festgelegt. Art. 253 [Art. 190] legt die europäischen Institutionen (also auch Europäisches Parlament und Rat) weiterhin darauf fest, jeden Rechtsakt inhaltlich zu begründen und die im Legislativverfahren vorgetragenen Vorschläge oder Meinungen der einzelnen europäischen Institutionen zu benennen. Im Gegensatz zu (bundesdeutschen) nationalen Gesetzen stellen europäische Richtlinien und Verordnungen entsprechend nicht lediglich einen Ge- oder Verbote formulierenden Text dar, sondern präsentieren als integralen Bestandteil des Rechtstextes eine ausführliche Darstellung der Erwägungsgründe, die als Behauptung der überprüfbaren Integrität interpretiert werden können.

Während hiermit zwar ein gewisser Schutzmechanismus gegenüber legislativer Willkür eingebaut ist,<sup>18</sup> lassen sich doch auch die Defizite dieses Systems nicht übersehen. Insbesondere der Umstand, daß weder die Gemeinschaft noch die WTO eine Möglichkeit zur judikativen Überprüfung derartiger Behauptungen vorsehen, kann kaum befriedigen. Angenommen wird vielmehr, daß die Mitgliedstaaten im Rat jeden Vorschlag der Kommission blockieren können und daß damit eine ausreichende Gewähr gegenüber legislativer Willkür institutionalisiert ist. Der gouvernementale Interessensabgleichungsprozeß wird damit zum Hüter der Integrität europäischen Sekundärrechts erhoben, ohne dem Umstand Rechnung zu tragen, daß gouvernementale Interessen unter Umständen auch in Widerspruch zu den Anforderungen rechtlicher Integrität stehen können.

Während die Genese des europäischen Sekundärrechts noch signifikante Elemente zwischenstaatlicher Diplomatie aufweist, hat sie gleichwohl an Bedeutung für die Gestaltung des Binnenmarktes verloren. Die Rechtsprechung des EuGH in *Cassis de Dijon* aufgreifend,<sup>19</sup> formulierte die Gemeinschaft Mitte der achtziger Jahre einen neuen Ansatz der Rechtsharmonisierung, der sich darauf beschränken sollte, im Legislativverfahren nur noch "zwingende Erfordernisse für Gesundheit und Sicherheit festzulegen" und ansonsten vom Prinzip der freien Verkehrsfähigkeit von Waren auszugehen.<sup>20</sup> Hiermit einher ging eine Betonung der durch den Komitologiebeschuß<sup>21</sup> formalisierten Praxis der Delegation von Durchführungsbefugnissen an die Kommission und der Ausbau untergesetzlicher Verwaltungszusammenarbeit im Rahmen einer Vielzahl spezialisierter Ausschüsse (vgl. Wessels 1997). Als Resultat dieses Verlagerungsprozesses von Entscheidungsbefugnissen ist sowohl die Rechtsanwendung als auch die Rechtsgenese heute in weiten Bereichen in ein System spezialisierter Fachausschüsse eingebunden, in denen wissenschaftliche Expertise als anerkannter Maßstab zur Bewertung der Validität gouvernementaler Präferenzen gilt (ausführlicher: Everson 1998, Joerges/Neyer 1998) und vom EuGH als wesentliches Kriterium für die Vereinbarkeit mit dem europäischen Primärrecht eingestuft

---

18 In demokratischen Rechtsstaaten ohne formale Verfassung(-sgerichtbarkeit) wie Großbritannien ist die Legislative zwar ebenfalls frei, alle ihr vertretbar erscheinenden Gesetze zu beschließen ("Parlamentsabsolutismus"), doch besteht der wesentliche Unterschied hier darin, daß die Rechtsautoren direkt gewählte und verantwortliche Volksvertreter und nicht Mitglieder der staatlichen Exekutive sind.

19 Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen des Urteils des EuGH v. 20.2.1979 in der Rs. 120/78 ("Cassis de Dijon"), Abl. C 256 v. 3.10.80, 2f.

20 Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat zur Vollendung des Binnenmarktes, KOM (85) 310 (endg.).

21 Beschluß des Rates 87/373/EWG vom 13.7.1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse, ABl. L 179/1987, 33. Für eine Analyse der Komitologie als normativem Problem vgl. Neyer (1999a).

wird (vgl. Joerges 1997).

Auch in der WTO finden sich zunehmende Bestrebungen, integritätsfördernde administrative Verfahren als Instrument zur Konkretisierung des im GATT-Recht angelegten normativen Spannungsfeldes zu benutzen. Ein besonders ausgeprägtes Beispiel derartiger Verfahren findet sich in dem "Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures" (SPS-Übereinkommen). In diesem Übereinkommen einigten sich bisher 151 Staaten (darunter sämtliche EU-Mitglieder und die USA) darauf, daß die Mitglieder sicherzustellen haben, "daß ihre gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Mitgliedern, in denen die gleichen oder ähnliche Bedingungen herrschen, ... bewirken" (Art. 2 III). Nach Art. 2 I SPS-Übereinkommen haben die Mitgliedstaaten jedoch "das Recht, gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen zu treffen, die zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen notwendig sind". Solche Maßnahmen gelten gemäß Art 3 II des SPS-Übereinkommens dann als notwendig, wenn sie "internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen entsprechen", die ihrerseits wieder in Anhang A Nr. 3 SPS-Übereinkommen definiert werden. Gemäß Art. 3 III 1 SPS-Abkommen können Mitgliedstaaten weiterhin "gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen einführen oder beibehalten, die ein höheres gesundheitspolizeiliches oder pflanzenschutzrechtliches Schutzniveau bewirken als das, welches durch Maßnahmen auf der Grundlage der einschlägigen internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen erreicht würde, wenn eine wissenschaftliche Begründung vorliegt oder sich dieses höhere Niveau als Folge des von einem Mitglied gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Art. 5 I bis VIII als angemessen festgelegten gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Schutzes ergibt".

Das SPS-Übereinkommen ist zwar mit Sicherheit kein Fall, der als verallgemeinerungsfähig betrachtet werden kann. In seiner Betonung wissenschaftlicher Evidenzen muß es vielmehr als Ausdruck eines hohen Problembewußtseins gegenüber Risiken für die öffentliche Gesundheit betrachtet werden. Ebenso wie der Neue Ansatz der Kommission unterstreicht es aber auch, daß legislative Integrität und internationale Politik kein grundsätzlicher Widerspruch sind. Mit der Festlegung auf wissenschaftliche Expertise als anzuwendendem normativen Maßstab existiert ein sowohl normativ vertretbares als auch funktional tragfähiges und judikativ überprüfbares Instrument zur Gewährleistung legislativer Integrität. Seine zunehmende Verwendung verspricht eine Form der Rechtsgenese zu ermöglichen, die sowohl politischen als auch wissenschaftlichen Ansprüchen Genüge tun kann.



### 4.3 Reflexivität

Mit der zunehmenden Relevanz supranationalen Regierens für innerstaatliche verbindliche Rechtssetzungen und dem hiermit einhergehenden erhöhten Anpassungsdruck auf Regelungsadressaten und Regelungsbetroffene hat die Frage der Anpassungsfähigkeit von Recht an sich kontinuierlich verändernde Steuerungsbedürfnisse sowie die hiermit zusammenhängende Frage nach der Folgebereitschaft von staatlichen Regelungsadressaten zentrale Bedeutung erlangt.<sup>22</sup> Drei Elemente supranationalen Regierens (administrative Verfahren, Konstitutionalisierung und Streitschlichtung) wurden hierbei als von besonderer Bedeutung für die notwendige Reflexivierung von Recht identifiziert: administrative Verfahren, Konstitutionalisierung und Streitschlichtung.

#### *Administrative Verfahren*

In der Binnenmarktpolitik der Europäischen Gemeinschaft hat die Einsicht in die Notwendigkeit reflexiver Rechtsetzung wesentlich dazu beigetragen, von der bis in die frühen achtziger Jahre herrschenden Regelungsphilosophie der Rechtsangleichung im Rahmen sekundärrechtlicher "Rezepturgesetze" Abstand zu nehmen und zu einem Verfahren des "incomplete contracting" (vgl. Pollack 1997a) und der gestuften Regelsetzung im Rahmen der Neuen Konzeption überzugehen. Die Informationsrichtlinie<sup>23</sup> der Gemeinschaft läßt sich in diesem Zusammenhang als Instrument der Reflexivierung eines intentional unvollständig abgeschlossenen Vertrages zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft interpretieren. Dieser Richtlinie zufolge sind Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission alle nationalen Entwürfe technischer Vorschriften zu notifizieren und das nationale Gesetzgebungsverfahren für mindestens drei Monate ruhen zu lassen. Wenn die Kommission (oder ein Mitgliedstaat) der Ansicht ist, daß die betreffende Maßnahme zu einer Behinderung des Binnenmarktes führen könnte, kann der notifizierende Mitgliedstaat den mitgeteilten Entwurf frühestens vier Monate nach seiner Übermittlung annehmen. Das Verfahren ermöglicht es der Kommission auch, die Verabschiedung der nationalen Vorschrift um bis zu einem Jahr zu verschieben, um Zeit für die Vorbereitung von Vorschlägen für entsprechende Rechtsakte der Gemeinschaft oder für die Verabschiedung bereits in Vorbereitung befindlicher Rechtsakte zu gewinnen. Der EuGH hat im April 1996 die lange Zeit umstrittene Rechtsansicht der Kommission bestätigt, daß

---

22 Snyder (1993: 22) spricht hier gar von einem "new challenge of compliance", der die normative Grundlage der Gemeinschaft als einer Rechtsgemeinschaft zu unterminieren droht.

23 83/189/EWG, ABl. L 109/1983, 8; seit kurzem: 98/34/EG, ABl. L 204/37 sowie 98/48/EG, ABl. L 217/18.

die Unterlassung der Notifizierung zur Unverbindlichkeit der entsprechenden Rechtsvorschrift gegenüber Privatpersonen führt.<sup>24</sup>

Mit der Einführung des Trade Policy Review Mechanism (TPRM) haben die Vertragsparteien des GATT ein ähnliches Verfahren etabliert. Die Vertragsstaaten haben sich hierzu verpflichtet, einem Trade Policy Review Body (TPRB) regelmäßig<sup>25</sup> über ihre nationale handelsrelevante Gesetzgebung Bericht zu erstatten. Der TPRB beschränkt sich hierbei nicht auf die Entgegennahme dieser Berichte, sondern bestellt eigene "Discussants" und veröffentlicht die Ergebnisse der Erörterungen "promptly after the review".<sup>26</sup> Obwohl mit der Einrichtung des TPRM nicht zuletzt auch die Absicht verbunden war, einen Mechanismus der Offenlegung rechtswidrigen und damit der Beförderung rechtskonformen Verhaltens zu institutionalisieren (Qureshi 1992), beschränkt sich seine formale Aufgabe auf die Erhöhung von Transparenz, ist explizit rechtsfolgenlos und von einem "antilegalistischen" Geist geprägt (Abbott 1993). Als weiteres Element zur Beförderung der Reflexivität von GATT-Recht ist ein ebenfalls ein Notifizierungsverfahren vorgesehen,<sup>27</sup> das die Vertragsparteien darauf verpflichtet, alle handelspolitischen nationalen Maßnahmen gegenüber einer zentralen Registratur zu notifizieren, die von Bedeutung für die Umsetzung des GATT 1994 Übereinkommen sind. Auch hier beschränken sich die zuständigen Stellen des GATT nicht einfach auf die passive Entgegennahme von Notifikationen, sondern haben den Auftrag zur regelmäßigen Überprüfung und Beförderung der Einhaltung von Notifikationspflichten.

### *Konstitutionalisierung*

Als mindestens ebenso wichtig für die Reflexivierung supranationalen Rechts wurde oben seine "Konstitutionalisierung" beschrieben. Im Gegensatz zur WTO, in der dieser Prozeß noch nicht einmal in Ansätzen vorhanden ist, handelt es sich bei der EG inzwischen um ein zentrales Strukturmerkmal europäischen Rechts. Von wesentlicher Bedeutung für diesen Prozeß wird in der Literatur insbesondere das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 234 [Art. 177]

---

24 Rs. C-194/94 (CIA Security International), Urteil vom 30.4.1996, Slg. 1996, I-2201.

25 Die vier wichtigsten Vertragsparteien müssen einen derartigen Bericht alle zwei Jahre, die nächsten 16 alle vier Jahre und alle sonstigen alle sechs Jahre abfassen, wobei die EG als eine Einheit behandelt wird (WTO-Abkommen, Annex 3, C, ii).

26 WTO-Abkommen, Annex 3, C, iv - vi. Vgl. <http://www.wto.org/wto/reviews/reviews.htm>. Für eine umfangreiche Literaturliste zum TPRM vgl. <http://www.wto.org/wto/reviews/tpmpubs.htm>

27 Decision on Notification Procedures, adopted by the Trade Negotiations Committee on 15 December 1993.

bewertet (vgl. Burley/Mattli 1993, Weiler 1991). Der EuGH wird hier autorisiert, zu allen europarechtlich relevanten Fragen sogenannte Vorabentscheidungen zu formulieren, die ihm von mitgliedstaatlichen Gerichten vorgelegt werden. Das wirklich revolutionäre an diesem Verfahren besteht darin, daß auch regelungs-betroffene nichtstaatliche Akteure seit den EuGH-Urteilen *Van Gend and Loos*<sup>28</sup> und *Costa*<sup>29</sup> die faktische Möglichkeit erhalten haben, nationales Recht vor einem nationalen Gericht daraufhin überprüfen zu lassen, ob es in Einklang mit europäischem Recht ist. Mitgliedstaatliche Regierungen sind damit nicht mehr nur gegenüber den anderen Mitgliedstaaten sowie der Kommission dafür Rechenschaft schuldig, ob sie sich rechtskonform verhalten, sondern eben auch gegenüber allen europäischen Regelungsbetroffenen. Mit dem *Francovich*-Urteil<sup>30</sup> ist dieser Prozeß der Ablösung europäischen Rechts aus der Logik internationaler Kooperation und seine Einbindung in einen reflexiven, transnationalen Prozeß noch einen qualitativen Schritt weitergegangen: Mitgliedstaatliche Regierungen können dem Urteil zufolge sogar gegenüber ihren BürgerInnen schadenersatzpflichtig gemacht werden, wenn aus ihrer mangelhaften Rechtsbefolgung ein direkter Schaden für eine KlägerIn entstanden ist. Während in allen anderen Fällen internationaler Schiedsgerichtsbarkeit den Regierungen der Vertragsparteien immer noch die Möglichkeit offensteht, einen Schiedsspruch schlicht zu ignorieren, ist dieser Weg bei einem Art. 234 Verfahren verschlossen. Dadurch, daß die Rechtsanwendung formal durch das nationale Gericht vorgenommen wird, wäre die Nichtbeachtung seitens der beklagten Regierung gleichbedeutend mit einem offenen Bruch rechtsstaatlicher Grundsätze.

### *Streitschlichtung*

Streitschlichtungsverfahren stellen seit den Anfängen des GATT ein zentrales institutionelles Element dar. Im Gegensatz zur EG war das Streitschlichtungsverfahren im alten GATT allerdings von einer Kultur zwischenstaatlicher Diplomatie geprägt, in der die Schlichtung von Streitigkeiten nur im Einvernehmen zwischen allen beteiligten Parteien realisiert werden konnte (vgl. Stone Sweet 1997: 121-122). Im Gefolge der Debatte über eine Neue Weltwirtschaftsordnung sowie die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, in die die meisten Vertrags-

---

28 Rs. 26/62, van Gend & Loos (N.V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos gegen Niederländische Finanzverwaltung), Urteil vom 5. Februar 1963; Slg. 1963, 1.

29 Rs. 6/64, Costa/ENEL (Flaminio Costa gegen E.N.E.L.), Urteil vom 15. Juli 1964; Slg. 1964, 1251.

30 Rs. C-6 u. 9/90, Francovich (Andrea Francovich u.a. gegen Italienische Republik), Urteil vom 19. November 1991; Slg. 1991, I-5357.

staaten in den späten siebziger Jahren gerieten, offenbarte dieser Ansatz jedoch schnell die Grenzen seiner Effektivität und führte zu einer „äußerst geringen Inanspruchnahme“ des Verfahrens (Kopke 1997: 45). Nichttarifäre Handelshemmnisse, „freiwillige“ Exportbeschränkungen und andere dem Geist des GATT entgegenstehende Vereinbarungen boomten. Mit Gründung der WTO wurde das Streitbeilegungsverfahren daher grundlegend reformiert (und politisch-kulturell "juridifiziert") und basiert nunmehr auf dem Prinzip des „umgekehrten Konsenses“. Während bis zur Gründung der WTO jede unterlegene Partei die Annahme eines Schiedsspruches per Veto verhindern konnte, gilt nunmehr ein Bericht eines Schiedsgremium dann als angenommen, wenn sich nicht alle Parteien dagegen aussprechen (vgl. Petersmann 1995).<sup>31</sup>

Das neue Verfahren stellt zweifellos einen wichtigen Schritt in Richtung hin zur rechtlichen Effektivierung der Streitschlichtung dar. Im derzeit anhängigen Hormonfleischfall<sup>32</sup> haben sich allerdings auch die Grenzen dieser mit viel Vor-schußlorbeeren versehenen institutionellen Reform gezeigt: Das letztinstanzlich zuständige Berufungsgremium der WTO verwarf in diesem Fall ein Einfuhrverbot der Gemeinschaft für US-amerikanisches Hormonfleisch mit der Begründung, daß es sich auf eine Risikobewertung gestützt hätte, die wissenschaftlichen Standards nicht genüge, und setzte den Europäern eine Frist bis zum 15. Mai 1999, um dem Spruch nachzukommen. Die Kommission schlußfolgert daraus, daß es genüge, bis zu diesem Zeitpunkt ein Gutachten über mögliche Gesundheitsrisiken durch Masthormone vorzulegen, um den Einwand auszuräumen, das Verbot sei wissenschaftlich nicht gerechtfertigt. Die Amerikaner interpretieren dieses als pure Verzögerungstaktik und argumentieren (wohl nicht ganz unberechtigt), daß die EU seit Verhängung des Einfuhrverbotes zehn Jahre für derartige Studien Zeit gehabt habe. Die Amerikaner betrachten den 15. Mai deshalb als letzten Termin für die Aufhebung des EU-Importverbotes, während die Kommission sogar einen Antrag auf eine weitere Fristverlängerung für die wissenschaftliche Begutachtung erwägt. Zum Konflikt droht dieser Dissens nunmehr dadurch zu werden, daß die WTO-Verfahren keinen eindeutigen Aufschluß darüber zulassen, was zu geschehen hat, wenn sich die streitenden Parteien uneinig darüber sind, ob ein Schiedsspruch angemessen befolgt wurde oder nicht, und die Kommission nicht zögert, diese Rechtsunklarheit zu ihren Gunsten auszunutzen. Die Handelspolitik zwischen den USA und der EU ist entsprechend schon seit einiger Zeit von zunehmend scharfen Tönen, wechsel-

---

31 Ein Bericht eines WTO-Panels gilt nach den neuen Regeln dann als angenommen, wenn ihn nicht der Dispute Settlement Body (DSB) einstimmig ablehnt oder eine der Parteien den sogenannten Appellate Body anruft. Dessen Bericht schließlich gilt dann als vom DSB angenommen, wenn dieser sich nicht einstimmig gegen ihn ausspricht.

32 Vgl. zu dem Streitfall die Ausführungen in Godt (1998).

seitigen Vorwürfen des rechtswidrigen Verhaltens und der wachsenden Bereitschaft zur Ergreifung einseitiger Vergeltungsmaßnahmen geprägt.<sup>33</sup>

Ebenso wie das Streitschlichtungsverfahren der WTO stellt auch das Vertragsverletzungsverfahren in der EU kein klassisches Gerichtsverfahren dar, sondern zielt darauf ab, Interpretationsdifferenzen auszuräumen und Kooperation zwischen der Kommission (als der "Hüterin des Vertrages") und einem Mitgliedstaat zu bewerkstelligen (vgl. Snyder 1993). Beim Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 [Art. 169] handelt es sich um ein dreigestuftes Verfahren, dessen erste Phase in der Anforderung von Erklärungen seitens des Mitgliedstaates durch die Kommission besteht, in der zweiten Phase die Versendung einer begründeten Stellungnahme vorsieht und erst in der dritten und letzten Phase die Anrufung des EuGH beinhaltet. Nicht einmal zehn Prozent aller eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren führen dabei auch zu einer Befassung des EuGH mit der jeweiligen Materie (dritte Phase des Verfahrens). Die ganz überwiegende Mehrheit aller Streitfälle wird im Verhandlungsweg zwischen Kommission und Mitgliedstaat beigelegt.<sup>34</sup>

Ein wesentlicher formaler Grund für die unterschiedliche Leistungsfähigkeit von Streitschlichtungsverfahren in der EU und der WTO liegt darin, daß die EU keine Möglichkeit des Rekurses auf unilaterale Vergeltungsmaßnahmen kennt. Streitende Parteien sind darauf angewiesen, ihre Unstimmigkeiten im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung und konsentierter rechtlicher Prozeduren zu bearbeiten. Uneinigkeiten in der Auslegung von Verfahrensfragen können dadurch nicht zu konflikthaften Belastungsproben für das gesamte System werden, sondern bleiben im Rahmen argumentativ bearbeitbarer Dissense. Ein zweiter nicht unerheblicher Grund für die Schärfe des Disputes zwischen den USA und der EG dürfte aber auch darin liegen, daß sich der Regelungsadressat EG in seinem (zumindest mit dem Geist des SPS-Übereinkommens nur kaum in Deckung zu bringenden Verhalten) der Unterstützung europäischer Regelungs-betroffener gewiß sein kann. Die Schärfe des Disputes reflektiert daher nicht nur institutionelle Defizite des Streitschlichtungsverfahrens, sondern eben auch den noch immer stark intergouvernementalen Charakter von WTO-Recht und die mangelhafte Einbindung von Regelungs-betroffenen in den Prozeß der Rechtsgenese. Der Hormonfleisch-Fall ist daher ebenfalls indikativ dafür, daß sozial

---

33 Vgl. FAZ vom 6.2.1999: "Amerika und USA verheddert im Agrarhandel".

34 1997 wurden von der Kommission insgesamt 1422 (1996: 1142) Verfahren eingeleitet, 331 begründete Stellungnahmen abgegeben (1996: 435) und lediglich 121 Fälle an den Gerichtshof weitergeleitet (1996: 92) (vgl. Kommission 1998, Kap. X). Für einen nach den verschiedenen Phasen des Vertragsverletzungsverfahrens aufgeschlüsselten Überblick von 1959-1992 vgl. Mendrinou (1996: 3). Für entsprechende Daten der GATT-Streitschlichtung von 1948-89 vgl. Stone Sweet (1997: 123).

disziplinierend wirkende kommunikative Macht keine statische Gegebenheit im Sinne einer unabhängigen Variablen ist, sondern eben selber als voraussetzungsreiches Produkt eines Verständigungsprozesses verstanden werden muß, der notwendigerweise Regelungs-betroffene berücksichtigen muß.<sup>35</sup>

## 5. Deliberative Supranationalität

EG und WTO sind nicht nur institutionelle Arrangements unterschiedlicher inhaltlicher und territorialer Reichweite, sondern eben auch unterschiedlich ausgeprägte Realisierungen der Bedingungen gesellschaftenübergreifender Verständigung: beide Integrationsprozesse lassen sich als Ausdruck der Idee einer rechtgeleiteten Integration interpretieren, deren wesentlicher Gegenstand die Einbindung des demokratischen Rechtsstaates in einen normativ verbindlichen und dem kollektiven Interesse verpflichteten Rechtsrahmen ist. Weder in der EG noch in der WTO beinhaltet Supranationalität die Verlagerung von politischen Gewaltpotentialen oder die Ablösung des demokratischen Rechtsstaates durch eine neu etablierte übergeordnete Politikebene. Sein wesentlicher Gegenstand und legitimierender Grund ist vielmehr die Überwindung der unter den Bedingungen von Entgrenzung offensichtlich werdenden Strukturdefizite des demokratischen Rechtsstaates im Rahmen einer Realisierung der Bedingungen legitimen supranationalen Rechts.

Weder die EG und noch viel weniger die WTO können dabei reklamieren, diesen Prozeß in einem Ausmaß realisiert zu haben, das den Anforderungen einer sich immer weiter entgrenzenden Welt genügt. Zwar hat insbesondere in der EG die Einbindung von Regelungs-betroffenen sowie die Integrität und Reflexivität europäischen Rechts ein Niveau erreicht, das sich qualitativ von den Befürchtungen intergouvernementalistischer Analysen unterscheidet, doch können insbesondere die mangelhafte Transparenz und die ungenügenden Vorkehrungen gegenüber interexekutiver legislativer Willkür kaum befriedigen. Im Vergleich zur WTO erscheint die EG allerdings als Musterknabe: Zwar weist auch die WTO inzwischen erste Ansätze zur Gewährleistung von Öffentlichkeit, Integrität und Reflexivität auf, doch sind diese bisher eben auch nur Ansätze. Öffentlichkeit findet ausschließlich auf der Basis einseitiger Kooptierung und unterhalb einklagbarer Rechte statt; die plausible Behauptung der Integrität besteht nur im Bereich administrativer Verfahren; der Streitschlichtungsmechanismus ist

---

35 Für eine Illustrierung des Zusammenhanges zwischen der Einbindung Regelungs-betroffener in Prozesse der supranationalen Normgenese und staatlicher Folgebereitschaft am Beispiel des Aktionsplans der Kommission zur Ausrottung von BSE vgl. Neyer (1999b).

kaum belastbar und verweist in letzter Instanz nicht auf innerstaatliches Recht, sondern auf das unannehmbare Instrument der Selbsthilfe.

Supranationalität ist in dem hier entwickelten Verständnis eine regulative Idee, die gleichzeitig allerdings auch mehr als normative Qualität behauptet. Ihre näherungsweise Realisierung ist Implikation der - demokratischem Regieren immanenten - Behauptung von Problemlösungsfähigkeit und im wohlverstandenen Interesse legitimationsbedürftiger Regierungen. Konzeptuell ist Supranationalität untrennbar mit dem Begriff der Deliberation verbunden: supranationales Regieren muß ohne die Möglichkeit der gewaltbegabten Durchsetzung von unbequemen Normen auskommen und seine Bindungswirkung aus, als legitim erachtetem, Recht ableiten. Legitimes Recht ist dabei als eine intrinsisch argumentative Praxis zu betrachten, in der sich Rechtsetzung und -anwendung unter Bezug auf und als Ausdruck von legislativ ratifizierten Normen vollzieht und die Bewertung der Validität vorgetragener Behauptungen im Zweifelsfall in das Ermessen einer dritten, als unabhängig angenommenen, Instanz gestellt werden kann. Ein derartiges Verständnis von Deliberation ist empirisch nicht auf Situationen mit unklaren Interessenstrukturen beschränkt und verlangt von den Akteuren keine Internalisierung wissenschaftlicher Rationalität. Es ist vielmehr ein Grundelement politischen Handelns, das sich immer dann beobachten läßt, wenn Akteure unter dem zwanglosen Zwang stehen, ihre artikulierten Präferenzen unter Bezug auf zeitlich vorläufig konstituierte Rechtsnormen legitimieren zu müssen (vgl. Elster 1998). Deliberatives Handeln darf daher nicht mit der von H. Müller (1994) verwandten Kategorie des kommunikativen Handelns verwechselt werden. Im Gegensatz hierzu setzt es weder eine Wahrhaftigkeit von Akteuren noch die Herrschaftsfreiheit von Diskursen voraus, sondern verlangt geradezu die Herrschaft einer spezifischen Rationalität (vgl. Przeworski 1998). Auch Deliberation ist daher nicht per se normativ anspruchsvoll, sondern bedarf der Einbindung in eine reflexive Form der Normgenese, in der der Rechtssetzungsprozeß auf seine eigenen Rationalitätskriterien Anwendung finden und diese veränderten gesellschaftlichen Steuerungsbedürfnissen anpassen kann. Die Spannung zwischen der Integrität deliberativer Verfahren und der Anforderung nach zivilgesellschaftlich angebundener Reflexivität auszuhalten, ohne hierbei eines von beiden aus den Augen zu verlieren, muß entsprechend als eine der wesentlichen Herausforderungen supranationaler Rechtssetzung verstanden werden. Als wahrscheinlich kann ein produktives Umgehen mit dieser Herausforderung wiederum nur angenommen werden, wenn die Rationalitätsgrundlagen supranationalen Regierens zum Gegenstand breiten gesellschaftlichen Diskurses werden und die hierfür unabdingliche Vorbedingung der Transparenz realisiert wird.





## Literaturverzeichnis

- Abbott, Roderick 1993: GATT and the Trade Policy Review Mechanism: Further Reflections on Earlier Reflections, in: *Journal of World Trade* 27:3, 117-119.
- Abromeit, Heidrun 1998: *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*. Oxford.
- Arendt, Hannah 1995: *Macht und Gewalt*. München, 10. Aufl.
- Beise, Marc/Oppermann, Thomas/Sander, Gerald G. 1998: *Grauzonen im Welthandel. Protektionismus unter dem alten GATT als Herausforderung an die neue WTO*. Baden-Baden.
- Beisheim, Marianne/Walter, Gregor 1997: "Globalisierung" - Kinderkrankheiten eines Konzeptes, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 4:1, 153-180.
- Benhabib, Seyla (Hrsg.) 1996: *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton.
- Bull, Hedley 1995: *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. Houndsmill u.a., 2. Aufl.
- Burley, Anne-Marie/Mattli, Walter 1993: Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration, in: *International Organization* 47:1, 41-76.
- Caporaso, James A. 1997: Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics, in: *International Studies Quarterly* 41, 563-592.
- Charney, Jonathan I., 1997: Third Party Dispute Settlement and International Law, in: *Columbia Journal of Transnational Law* 36, 65-89.
- Chayes, Abram/Chayes, Antonia Handler 1995: *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge.
- Cohen, Joshua/Rogers, Joel 1992: Secondary Associations and Democratic Governance, in: *Politics and Society* 20:4, 393-472.
- Dahl, Robert A. 1994: A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, in: *Political Science Quarterly* 109:1, 23-34.
- Dehousse, Renaud/Weiler, Joseph H.H. 1990: The Legal Dimension, in: Wallace, William (Hrsg.), *The Dynamics of European Integration*. London, 242-260.
- Deutsch, Karl 1969: *Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven*. Freiburg
- Downs, George W./Rocke, David. M./Barsoom, Peter N. 1996: Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation? in: *International Organization* 50:3, 379-406.
- Dworkin, Ronald 1991: *Law's Empire*. London.
- Eichener, Volker 1997: *Entscheidungsprozesse in der regulativen Politik der Europäischen Union*. Habil., Bochum.
- Elster, Jon 1998: Deliberation and Constitution Making, in: Elster, Jon (Hrsg.), *Deliberative Democracy*. Cambridge, 97-122.
- Everson, Michelle 1998: Administering Europe? in: *Journal of Common Market Studies* 36, 195-216.
- Falk, Richard 1995: The World Order between Inter-State Law and the Law of Humanity: the Role of Civil Society Institutions, in: Archibugi, Daniele/Held, David (Hrsg.), *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*. Cambridge, 163-179.

- Falke, Josef 1996: Comitology and Other Committees: A Preliminary Empirical Assessment, in: Pedler, Robin H./Schaefer, Guenther F. (Hrsg.), *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*. Maastricht, 117-165.
- Franck, Thomas M. 1990: *The Power of Legitimacy Among Nations*. New York.
- Giddens, Anthony 1997: *Jenseits von Links und Rechts*. Frankfurt a.M.
- Godt, Christine 1998: Der Bericht des Appellate Body der WTO zum EG-Einfuhrverbot von Hormonfleisch, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschafts- und Steuerrecht* 6, 202-209.
- Greven, Michael Th. 1998: Mitgliedschaft, Grenzen und politischer Raum: Problemdimensionen der Demokratisierung der Europäischen Union, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*. Opladen, 249-270.
- Grimm, Dieter 1995: Does Europe Need a Constitution?, in: *European Law Journal* 1:3, 282-302.
- Haas, Ernst B. 1975: *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkeley, Cal.
- Habermas, Jürgen 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 Bde., Frankfurt a.M.
- Habermas, Jürgen 1992: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt, 2. Aufl.
- Habermas, Jürgen 1997: *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt, 2. Aufl.
- Habermas, Jürgen 1998: Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 43, 804-817.
- Heinelt, Hubert 1998: Zivilgesellschaftliche Perspektiven einer demokratischen Transformation der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 5:1, 79-107.
- Held, David 1991: Democracy, the Nation-State and the Global System, in: *Held, David* (Hrsg.), *Political Theory Today*. Stanford, 197-235.
- Held, David, 1995: *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge.
- Henkin, Louis 1968: *How Nations Behave. Law and Foreign Policy*. London.
- Héritier, Adrienne/Mingers, Susanne/Knill, Christoph/Becka, Martina 1994: *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union*. Opladen.
- Hirst, Paul 1993: *Associative Democracy*. Cambridge.
- Hurrell, Andrew 1993: International Society and the Study of Regimes: A Reflective Approach, in: Rittberger, Volker (Hrsg.), *Regime Theory and International Relations*. Oxford, 49-72.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate 1996: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*. Opladen, 15-44.
- Joerges, Christian 1996: Das Recht im Prozeß der Europäischen Integration. Ein Plädoyer für die Beachtung des Rechts durch die Politikwissenschaft, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen, 73-108.
- Joerges, Christian 1997: Scientific Expertise in Social Regulation and the European Court of Justice: Legal Frameworks for Denationalised Governance Structures, in: Joerges, Christian/Ladeur, Karl-Heinz/Vos, Ellen (Hrsg.), *Integrating Scientific Expertise into Regu-*

- latory Decision-Making. Baden-Baden, 295-324.
- Joerges, Christian/Neyer Jürgen 1998: Von intergouvernementalen Verhandlungen zur deliberativen Politik: Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komitologie, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*. Opladen, 207-233.
- Keohane, Robert 1986: Reciprocity in World Politics, in: *International Organization* 40:1, 1-27.
- Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley 1990: Conclusions: Community Politics and Institutional Change, in: Wallace, William (Hrsg.), *The Dynamics of European Integration*. London, 276-300.
- Koh, Harold Hongju 1997: Why Do Nations Obey International Law? in: *Yale Law Journal* 106: 2599-2659.
- Kommission der EG 1998: *General Report on the Activities of the European Union 1997*, Luxembourg.
- Kopke, Alexander 1997: *Rechtsbeachtung und -durchsetzung in GATT und WTO. Der Erklärungsbeitrag der Ökonomik zu internationalen Rechts- und Politikprozessen. Eine neue Synthese mit der Theorie des kommunikativen Handelns von Habermas*. Berlin.
- Kratochwil, Friedrich 1995: *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Affairs*. Cambridge, 4. Aufl.
- Machiavelli, Niccolò 1988: *The Prince*, in: Skinner, Quentin/Russel, Price (Hrsg.). Cambridge.
- Majone, Giandomenico 1993: Wann ist Policy-Deliberation wichtig?, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen, 97-115.
- Majone, Giandomenico 1998: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards, in: *European Law Journal* 4:1, 5-28.
- Mendrinou, Maria 1996: Non-Compliance and the European Commission's Role in Integration, in: *Journal of European Public Policy* 3:1, 1-22.
- Müller, Harald 1994: Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1:1, 15-44.
- Müller, Michael 1996: Vom Dissensrisiko zur Ordnung der internationalen Staatenwelt. Zum Projekt einer normativ gehaltvollen Theorie der internationalen Beziehungen, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3:2, 367-379.
- Neyer, Jürgen 1998: Binding Territoriality and Functionality? Globalization meets the Law, in: Budak, Ali Cem/Gessner, Volkmar (Hrsg.), *Emerging Legal Certainty. Empirical Studies on the Globalization of Law*. Aldershot u.a., 401-426.
- Neyer, Jürgen 1999a: Justifying Comitology: The Promise of Deliberation, in: Neunreither, Karlheinz/Wiener, Antje (Hrsg.): *Amsterdam and Beyond, Preparing the European Union for the 21st Century*. Oxford, i.E.
- Neyer, Jürgen 1999b: Grenzen der Gemeinschaft: Folgebereitschaft in der EU am Beispiel BSE, in: *integration* 22:2, 1-14.
- Olson, Mancur 1965: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge.
- Peters, Bernhard 1994: Der Sinn von Öffentlichkeit, in: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.), *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegung*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 34, Opladen, 42-76.

- Petersmann, Ernst-Ulrich 1995: The Transformation of the World Trading System Through the 1994 Agreement Establishing the World Trade Organization, in: *European Journal of International Law* 6: 161-221.
- Pollack, Mark A. 1997a: Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community, in: *International Organization* 51:1, 99-134.
- Pollack, Mark A. 1997b: Representing Diffuse Interests in EC Policymaking, in: *Journal of European Public Policy* 4, 572-590.
- Przeworski, Adam 1998: Deliberation and Ideological Domination, in: *Elster, Jon* (Hrsg.), *Deliberative Democracy*. Cambridge, 140-160.
- Putnam, Robert D. 1988: Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two-Level Games, in: *International Organization* 42:3, 427-460.
- Qureshi, Asif H. 1992: Some Reflections on the GATT TPRM, in the Light of the Trade Policy Review of the European Communities - A Legal Perspective, in: *Journal of World Trade* 26:6, 103-120.
- Risse-Kappen, Thomas 1996: Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 34:1, 53-80.
- Rosenau, James N./Czempiel, Ernst-Otto (Hrsg.) 1992: *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge.
- Sapir, Marc 1992: Das Technikbüro des Europäischen Gewerkschaftsbundes, in: *Die Mitbestimmung* 1, 35-36.
- Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: *Politische Vierteljahresschrift* 26: 4, 323-356.
- Scharpf, Fritz W. 1993: Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen, in: Böhret, Carl/Wever, Göttrik (Hrsg.), *Regieren im 20. Jahrhundert - Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Opladen, 165-186.
- Scharpf, Fritz W. 1998: Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa, in: *Kohler-Koch, Beate* (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*. Opladen, 121-144.
- Schmidt, Hilmar/Take, Ingo 1997: Demokratischer und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 43/97, 12-20.
- Slaughter, Anne-Marie 1995: International Law in a World of Liberal States, in: *European Journal of International Law* 6, 503-538
- Snyder, Francis 1993: The Effectiveness of European Community Law. Institutions, Processes, Tools and Techniques, in: *Modern Law Review* 56, 19-54.
- Stone Sweet, Alec 1994: What is a Supranational Constitution? An Essay in International Relations Theory, in: *Review of Politics* 56, 441-474.
- Stone Sweet, Alec 1997: The New GATT. Dispute Resolution and the Judicialization of the Trade Regime, in: Volcansek, Mary L. (Hrsg.), *Law Above Nations. Supranational Courts and the Legalization of Politics*, Gainesville, 118-141.
- Voigt, Rüdiger 1996: *Des Staates neue Kleider. Entwicklungslinien moderner Staatlichkeit*. Baden-Baden.
- Weiler, J. H. H. 1991: The Transformation of Europe, in: *The Yale Law Journal* 100:8, 2403-2483.

- Weiler, Joseph H. H./Halterm, Ulrich R./Mayer, Franz C. 1995: European Democracy and Its Critique, in: West European Politics 18:3, 4-39.
- Wessels, Wolfgang 1997: An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes, in: Journal of Common Market Studies 35:2, 267-299.
- Wolf, Klaus Dieter 1997: Intergouvernementale Kooperation und staatliche Autonomie, in: König, Thomas/Rieger, Elmar/Schmitt, Herrmann (Hrsg.), Europäische Institutionenpolitik. Frankfurt a. M., New York, 66-78.
- Zangl, Bernhard 1999: Interessen auf zwei Ebenen. Internationale Regime in der Agrarhandels-, Währungs- und Walfangpolitik. Baden-Baden.
- Zürn, Michael 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung als Chance. Frankfurt a. M.

## EUROPARECHT UND INTERNATIONALE REGIME: ZU DEN MERKMALEN VON RECHT JENSEITS DES NATIONALSTAATES

### 1. Fragestellung

Die Geschichte des modernen Nationalstaates kann als eine Geschichte der Verrechtlichung beschrieben werden. Recht entwickelte sich zum wichtigsten Steuerungsinstrument der Wohlfahrtsstaaten, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg in den Industrieländern herausbildeten und die Ziele des Regierens wie Sicherheit, Wohlfahrt, demokratische Legitimität und kollektive Identität in zufriedenstellender Form erreichten (vgl. Zürn 1998: Kap. 1). Trotz aller Entbürokratisierungs- und Privatisierungsbemühungen seit den 80er Jahren hat sich an der Verrechtlichungstendenz wenig geändert. Ganz im Gegenteil: Neuerdings verzeichnen die europäische sowie die internationale Ebene ebenso eine erhebliche Zunahme rechtsähnlicher Normen. Auch in einer Welt "entgrenzten Regierens" (Kohler-Koch 1998), in der Staaten immer mehr in trans- und supranationale Mehrebenensysteme eingebunden sind, scheint *politische Problemlösung weiterhin untrennbar mit Recht und Rechtsetzung verbunden zu sein*. Gleichzeitig gehören Dinge und Sachverhalte, die im traditionellen politischen Denken während Generationen immer und gleichsam unhinterfragt in der *nationalen Konstellation* zusammen gedacht worden sind, im Zuge der *Denationalisierung*, also in einer *postnationalen Konstellation* (Habermas 1998), nicht mehr zwingend zusammen. Vor dem Hintergrund einer solchen Prämisse ergeben sich Fragen, die einer konzeptionellen Klärung bedürfen, um die Möglichkeiten und Grenzen der politischen Problemlösungsfähigkeit jenseits des Nationalstaates besser erkunden zu können.

Zum einen stellt sich die Frage nach der *Qualität des entgrenzten Rechts*, mit dessen Hilfe soziale, wirtschaftliche und politische Probleme gelöst werden sollen. Was zeichnet Recht im Unterschied zu einfachen sozialen Normen aus und können soziale Normen mit Rechtsqualität sich auch jenseits des Nationalstaates ausbilden beziehungsweise zur Problemlösungsfähigkeit beitragen? Im Falle der Europäischen Union hat sich beispielsweise ein Norm- und Regelkorpus herausgebildet, der auf der einen Seite hinsichtlich der Dichte der Regelungen, der Ausdifferenzierung primärer und sekundärer Regelungen, der Rechts-

sicherheit und des Ausmaßes der Regelbefolgung, der Unabhängigkeit des Europäischen Gerichtshofs oder der Anerkennung durch Drittstaaten in mancher Hinsicht den durchschnittlichen Nationalstaat zu überbieten vermag. Andererseits korrespondiert dieser Norm- und Regelkorpus kaum - wie von der am Vorbild des Nationalstaates orientierten diskursiven Rechtstheorie (Habermas 1994: 23) gefordert - mit einer "Assoziation(en) von gleichen und freien Rechtsgenossen, deren Zusammenhalt gleichzeitig auf der Androhung äußerer Sanktionen wie auf der Unterstellung eines rational motivierten Einverständnisses beruht". Auf der europäischen Ebene fehlt sowohl die übergeordnete Sanktionsinstanz als auch ein funktionierender öffentlicher Diskurs, der das Einverständnis der Regelungsadressaten und - betroffenen<sup>36</sup> herstellen könnte. Das führt aber unausweichlich zur Frage, ob ein solcher Norm- und Regelkorpus tatsächlich Rechtsqualität besitzt und ob er einen äquivalenten Beitrag zur Problemlösungsfähigkeit zu leisten vermag.

Zum anderen ist zu fragen, welche *Rolle das Recht in einer denationalisierten Welt* spielen kann. Es scheint sich zumindest in Teilsegmenten der Weltgesellschaft ein System komplexen Regierens herauszubilden, in dem verschiedene Ebenen des Regierens gleichzeitig institutionell ausdifferenziert *und* integriert sind. Wenn in Europa der Nationalstaat gemäß dieser Erwartung zwar nicht verschwindet, sondern in ein verflochtenes Mehrebenensystem eingeht (vgl. Grande 1994; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Leibfried/Pierson 1998; Marks/Scharpf/Schmitter/Streeck 1996), dann ergeben sich möglicherweise neue Aufgaben für das Recht. Das wiederum führt dazu, die Implikationen einer Konzeptualisierung der EU als problemlösungsfähiges Mehrebenensystem durchzubuchstabieren. Dieser Aufsatz leistet hierzu einen Beitrag, indem er ein wesentliches Element des neuartigen Mehrebenensystems, nämlich die *Rolle des Rechts*, analysiert. Die Argumentation des Papiers unterteilt sich in drei Schritte, um

- a) unter Berücksichtigung von rechtstheoretischen Überlegungen die Besonderheiten des Europarechts anhand eines Vergleichs mit internationalen Regimen herauszuarbeiten (Abschnitt 2);
- b) vor dem Hintergrund einer solchen rechtstheoretischen Betrachtungsweise einige Implikationen für die Problemlösungsdefizite des EU-

---

36 Wir unterscheiden zwischen Adressaten und Betroffenen einer Regelung. Während es sich bei ersteren um jene Akteure handelt, die von der konkreten Regelung primär zu einer Handlung oder Unterlassung aufgefordert werden (und auf die sich die Befolgung oder Nichtbefolgung bezieht), kann sich der Kreis der von der Regelung letztlich Betroffenen erheblich über den Adressatenkreis hinaus ausdehnen (etwa auf Unternehmen oder Privatpersonen, die die Auswirkungen der Befolgung oder Nichtbefolgung durch die primären Adressaten zu spüren bekommen).

Mehrebenensystems aufzuzeigen (Abschnitt 3); sowie

- c) die Implikationen der Argumentation für das Regieren jenseits des Nationalstaates zu diskutieren, inklusive der Rückwirkungen auf eine Rechtstheorie in der postnationalen Konstellation (Abschnitt 4).

Im Ergebnis versuchen wir zu zeigen, daß die allgemeine Einschätzung, das Europarecht liege in der Rechtsqualität zwischen dem Recht demokratischer Nationalstaaten und dem Völkerrecht, nur durch eine Theorie erklärt werden kann, die auf die Integrität der Entscheidungsfindung und -anwendung als rechtdefinierendes Merkmal abhebt. Eine solche rechtstheoretische Perspektive weist dem Recht eine spezifische Funktion zu, die von anderen Typen sozialer Normen nicht in derselben Weise erfüllt werden kann: nämlich als Scharnier zwischen den normativen Vorgaben des gesellschaftlichen und politischen Systems auf der einen Seite sowie den lebensweltlichen Bedingungen der Regelungsadressaten auf der anderen Seite zu dienen. Um diese Scharnierfunktion vollständig zu erfüllen beziehungsweise um Rechtsqualität zu erlangen, müssen soziale Regelungen politisch, juristisch und gesellschaftlich internalisiert werden. In dieser Perspektive ergeben sich die Spezifika des europäischen Mehrebenensystems aus der ungleichmäßigen Internalisierung, die zwar im juristischen und teilweise im politischen, kaum aber im gesellschaftlichen Bereich gegeben ist. Eine Reform des europäischen Mehrebenensystems müßte also an dieser Ungleichmäßigkeit ansetzen. Dann könnte die EU auch als Modell für ein Recht jenseits des Nationalstaates dienen, das sich von dem vertikal gedachten nationalstaatlichen Recht löst und sich durch eine Horizontalisierung sowohl des Rechtsetzungsprozesses als auch der Rechtsdurchsetzung (inklusive Zwang) auszeichnet.

## **2. Was macht den Grundunterschied zwischen Europarecht und internationalen Regimen aus?**

### *2.1. Die Kernfunktionen sozialer Normen*

In seiner Geschichte des Rechts, die die bemerkenswerte Zeitspanne von den Sammlern und Jägern bis zur deutschen Vereinigung umfaßt, versucht Uwe Wesel mit Hilfe der "komparativen Methode" (1997: 14) die Grundmerkmale sozialer Normen herauszuarbeiten. Die Gemeinsamkeiten des Rechts vorstaatlicher Ordnungen und des Rechts im modernen Nationalstaat ergeben sich insbesondere aus der Betrachtung von dessen Kernfunktionen (1997: 49-52). Für unsere Zwecke lassen sich dabei drei solcher Kernfunktionen herauskristallisieren:



- a) die Konfliktregelung durch Interessenkompromisse ohne Rückgriff auf Gewalt;
- b) die Entlastung der einzelnen Akteure bei ihren normorientierten Entscheidungen durch die Senkung von Transaktionskosten;
- c) die handlungsbezogene Konkretisierung von kollektiven Zielen und Werten.

Diese drei Kernfunktionen sozialer Regelungen bilden nicht nur das Gemeinsame des frühzeitlichen mit dem modernen Recht, sondern spiegeln sich im wesentlichen in allen drei hier betrachteten Ebenen der Regelsetzung und -anwendung wider, also sowohl im modernen demokratischen Rechtsstaat als auch im Europarecht sowie im Regelungsgehalt Internationaler Regime. Wie sehr sich mittlerweile mit Blick auf diese Funktionen gerade die letzten beiden Ebenen ähneln zeigt ein kurzer Blick auf das Beispiel der Wettbewerbspolitik im Kontext der WTO sowie der Europäischen Union:

- a) Ein Zweig der Analyse internationaler Regime versteht diese als eine "regelgeleitete Form der Konfliktbearbeitung" (Efinger/Rittberger/Zürn 1988: 63). Die Betonung der "Friedensleistung" internationaler Regime war gerade im Kontext der Ost-West-Konfliktformation naheliegend und obwohl sie im Kontext der vergleichsweise dicht verregelten Wirtschaftsbeziehungen zwischen den OECD-Ländern in den Hintergrund tritt, besteht sie fort. Die Rede vom "coming war between US and Japan" über Weltmarktanteile, Begriffe wie "Handels- oder gar Hühnchenkrieg" verweisen darauf, daß in Abwesenheit eines internationalen Handelsregimes der Rückgriff auf Gewalt beim Austrag von wirtschaftlichen Konflikten größer wäre.<sup>37</sup> Schließlich bestand auch bei Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft eine Motivation darin, nie mehr einen Krieg zwischen den westeuropäischen Nationen zuzulassen (Lappenküper 1994, Milward/Brennan/Romero 1992).

Heute stellt gerade die Wettbewerbspolitik im Rahmen der WTO und der EG ein nach wie vor ausgesprochen heftig umstrittenes Politikfeld dar, in dem sehr unterschiedliche Interessen der verschiedenen (nationalen) Akteure aufeinandertreffen. So sind beispielsweise die Auseinandersetzungen um Agrarexporte (Bananen, Hormonfleisch) zwischen den USA und der EU im Kontext des GATT beziehungsweise der WTO klassische Konflikte um Marktöffnung respektive Sicherung sozialer Schutzstandards ge-

---

37 Zum Verhältnis USA – EU vgl. unter anderem Knapp 1990; Anania/Cater/McCalla 1994; Dupont/Sciarini 1995; zu USA – Japan Garten 1992; DiFilippo 1997.

genüber sogenannten Billigimporten (Lorz 1996). In allen Fällen beinhalten sowohl die internationalen Regime als auch die europäischen Regelungen die Norm der gewaltlosen Regelung von Konflikten auf der Basis von Kompromissen der widerstreitenden Interessen. Zu diesen Normen zählen neben der grundsätzlichen Festschreibung der Marktöffnung<sup>38</sup> bei gleichzeitiger Betonung eines möglichst hohen Schutzniveaus gegen einschlägige Risiken<sup>39</sup>, vor allem die Erlaubnis zu Schutzklauselverfahren<sup>40</sup> sowie die Bereitstellung entsprechender neutraler Schieds- und Gerichtsinstanzen zur Klärung von offenen Fragen beziehungsweise Herbeiführung verhandelter Kompromisse.<sup>41</sup> Auf diese Weise vermögen sowohl internationale Regime als auch europäische Regelungen selbst dort, wo sie materiell inhaltlich (zwangsläufig) unbestimmt bleiben (müssen), vergleichsweise genaue Vorgaben dafür zu geben, in welcher Form und mitunter auch auf was für einem Niveau konfligierende Interessen einem Kompromiß zugeführt werden, ohne daß in der konkreten Entscheidungssituation hegemoniale oder gar offene militärische Gewalt benutzt oder angedroht würde.

- b) Normorientiertes Handeln kann in der Regel nur dann aufrechterhalten werden, wenn die gegenseitigen Verhaltenserwartungen konvergieren. Angesichts der vielfältigen Regulierungsaufgaben in der Wettbewerbspolitik, die es trotz oder gerade wegen der Marktliberalisierung sowohl im Rahmen der EU als auch des GATT nach wie vor gibt, entlasten sowohl das internationale Handelsregime als auch die europäischen Regelungen in mindestens zweierlei Hinsicht die einzelnen Akteure bei der einschlägigen Entscheidungsfindung durch die Senkung der damit verbundenen Transaktionskosten (vgl. Keohane 1984: 131-132). Zum einen sorgen die umfangreichen Regelwerke dafür, daß nicht bei jedem Einzelfall neu von Anfang an entschieden werden muß, sondern gleiche Fälle gleich behandelt werden. Das verringert die Arbeit der politischen Entscheidungsinstanzen, aber vor allem die der entsprechenden Verwaltungs- und Zollbehörden, so daß die überwiegende Anzahl entsprechender Im- und Exporte als Routineangelegenheit abgehandelt und oft nur noch stichprobenartig kontrolliert werden kann beziehungsweise muß. Und selbst bei umstrittenen Einzelfällen bietet die gemeinsame Regelung Anhaltspunkte - "rules of thumb" (Ke-

---

38 Für die internationale Handelspolitik vgl. dazu Artikel I GATT, für den EG-Binnenmarkt Artikel 30 EGV. Die Benennung der EG-Artikel erfolgt hier wie im folgenden nach der alten Zählung.

39 Vgl. für das GATT Artikel XX GATT, für die EG die Artikel 36 und 100a EGV.

40 Vgl. für das GATT Artikel XXII GATT, für die EG vor allem Artikel 100a EGV.

41 Bei der WTO handelt es sich dabei vor allem um das "Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes", bei der EU um die Artikel 164 - 188 EGV.

ohane 1984: 114) - für die sinnvolle Bearbeitung und konsensfähige Entscheidung.

Zum anderen erhöhen diese internationalen Vereinbarungen in erheblichem Umfang die gegenseitige Erwartungssicherheit und Verlässlichkeit zwischen den Partnerstaaten. Indem auf ihrer Grundlage die allermeisten Transaktionen routinemäßig ablaufen, sind die beteiligten Länder gegenseitig sicher, daß tagespolitische Vorstellungen beziehungsweise sich verändernde Präferenzen den direkten Austausch nicht oder nur marginal betreffen können. Um sich auszuwirken, müssen diese gewandelten Vorstellungen vielmehr in eine Reformulierung der entsprechenden Vereinbarungen eingebracht werden. Das sichert die beteiligten Staaten gegen Willkür und einseitige Benachteiligungen und verringert den Kontrollaufwand jedes einzelnen Beteiligten.<sup>42</sup>

- c) Selbst wenn über die kollektiven Ziele im Prinzip Einvernehmen besteht, bedarf die Umsetzung häufig der Koordination, um das Ziel zu erreichen. Soziale Normen sind nicht nur wichtig, um Konflikte zu regeln und Täuschungsanreize zu senken, sondern auch um reine Koordinationsprobleme zu bewältigen. Sowohl bei den GATT/WTO-Vereinbarungen als auch den europäischen Binnenmarktregelungen lassen sich zur Erreichung des kollektiven Ziels eine große Anzahl unterschiedlicher Mischungen liberaler und staatsinterventionistischer Vorgaben sowie unterschiedlicher Regulierungsinstrumente (Verbote, Anreize) identifizieren, die in jedem Einzelfall von neuem koordiniert werden müßten, gäbe es keine internationalen beziehungsweise europäischen rechtlichen Vorgaben. Indem internationale Regime oder europäische Verordnungen beziehungsweise Richtlinien diesen Regulierungsmix genauer definieren und die Art und Weise seiner Anwendung auf konkrete Einzelfälle vorschreiben, schaffen sie eine zielorientierte, pragmatische Verbindung zwischen normativen Wertvorstellungen und Interessen der Beteiligten einerseits sowie den vor Ort notwendigen

---

42 Die aus dieser Kernfunktion erwachsende "Bindekraft" sozialer Normen führt dazu, daß Regierungen internationale Normen nutzen können, um innenpolitische Ziele durchzusetzen. So etwa die konservative britische Regierung unter Margaret Thatcher, deren massive Unterstützung für das Binnenmarktvorhaben der EU nicht zuletzt auch daraus resultierte, mittels dieser gemeinschaftlichen Regelung einer eventuell zukünftigen Labour-Regierung die – damals von Labour noch propagierte – Rücknahme der Reformen und Liberalisierungsmaßnahmen unmöglich zu machen. Oder aber die US-amerikanische Clinton-Administration, die in einigen Fällen die GATT- oder NAFTA-Vereinbarungen dazu nutzte, um ihre eigenen wirtschaftspolitischen Vorstellungen gegenüber einem republikanisch dominierten Kongreß leichter durchsetzen zu können; vgl. Goldstein (1996) und Evans/Jacobson/Putnam (1993) mit Blick auf internationale Regime sowie Rieger (1995) oder Wolf (1997) mit Blick auf die EU.

politischen und administrativen Maßnahmen zur Lösung der anstehenden Probleme andererseits (Sunstein 1996).

Legt man die drei genannten Funktionen zugrunde, so ergibt sich offensichtlich kein gravierender qualitativer Unterschied zwischen den Regelungen auf europäischer und internationaler Ebene. Sowohl das GATT/WTO-Regime als auch die Marktregelungen der EU dienen der Konfliktregelung durch Interessenkompromisse, der Entlastung einzelner Akteure bei ihren normorientierten Entscheidungen und der handlungsbezogenen Konkretisierung von kollektiven Zielen und Werten. In beiden Fällen handelt es sich um soziale Normen, die die in sie gesetzten Leistungserwartungen im wesentlichen erfüllen. Da diese Funktionen sozialer Regelungen nach Wesel gleichzeitig die Gemeinsamkeiten des Rechts vorstaatlicher Ordnungen und des Rechts im modernen Nationalstaat ausmachen, liegt die Vermutung nahe, daß mit der Benennung dieser Funktionen die Spezifika des modernen Rechts ausgeklammert werden. Die drei genannten Funktionen benennen allgemeine Leistungen sozialer Normen, sie taugen aber nicht, um das Spezifische des Rechts verglichen mit anderen Typen von sozialen Normen zu erfassen. Was aber konstituiert den spezifischen rechtlichen Charakter, der für eine besondere Problemlösungsfähigkeit sorgt? Was haben rechtliche Normen - als ein spezieller Typus von sozialer Norm -, was andere Typen von sozialen Normen nicht haben?

## 2.2. *Spezifika rechtlicher Normen*

Für "richtige" Juristen ist die Einebnung der Unterschiede zwischen vorstaatlichem und modernen Recht sowie zwischen europäischen und internationalen Regelungen suspekt. Sie heben weniger auf funktionale Gemeinsamkeiten als auf Formunterschiede ab, denen zugleich substantielle Bedeutung zugeschrieben wird. Demnach führt kein Weg an einem zentralen Unterschied zwischen Recht im modernen Nationalstaat und Recht jenseits des Nationalstaates vorbei: Das eine, nämlich das Recht in modernen Nationalstaaten, ist ernst zu nehmen, ist "richtiges" Recht, das andere ist meist Völkerrecht, soll heißen eigentlich kein Recht, sondern "soft law", intergouvernementale Politik. Bei der Frage "Is international law 'proper' law?" (Kratowil 1983) handelt es sich dabei weder um einen längst überholten alten Hut vergangener rechtswissenschaftlicher Debatten noch um die Wiedergabe einer spezifisch deutschen Perspektive staats- und völkerrechtlicher Diskussionen. Vielmehr zeigt ein Blick in die Literatur, daß bis in die jüngste Zeit hinein der Frage nach der rechtlichen Qualität internationaler Regelungen erhebliche Bedeutung zugemessen wird, und zwar nicht nur in der alten völkerrechtlichen Debatte, sondern gerade auch in den einflußreichen Werken der innovativsten Theoretiker des Völkerrechts angelsächsi-

scher Provenience.<sup>43</sup>

Mit dieser Diskussion verbindet sich notwendigerweise die Frage nach den Merkmalen des Rechts. Weshalb erscheinen Regelungen jenseits des Nationalstaates als mit geringerer Rechtsqualität versehen als nationale Gesetze? Wir wollen zur Klärung dieser (alten) Frage beitragen, indem wir ein (neues) Verfahren verwenden und Europarecht mit internationalen Regimen vergleichen. Denn auch hierbei ergeben sich in der allgemeinen Einschätzung deutliche Unterschiede: Europarecht wird als fast "richtiges" Recht angesehen und verkörpert eine deutlich höhere Rechtsqualität als internationale Regelungen oder Völkerrecht. Neben den oben genannten Gemeinsamkeiten scheinen also auch eine Reihe wichtiger Unterschiede zwischen Europarecht und internationalen Regimen zu bestehen. Woran lassen sich diese Unterschiede festmachen? Welche Merkmale besitzen europäische Regelungen, die internationale Regime nicht haben, und die dazu führen, daß dem Europarecht eine höhere Rechtsqualität zugeschrieben wird als internationalen Regimen? Eine erklärungskräftige Rechtstheorie muß uns nicht nur helfen, die Differenz zwischen nationalem Recht und Völkerrecht zu erfassen, sie muß auch in der Lage sein, der Differenz in der wahrgenommenen Rechtsqualität zwischen Europarecht und Völkerrecht Rechnung zu tragen. Im folgenden sollen einige Rechtstheorien daraufhin geprüft werden, ob sie diese Leistung erbringen.

a) *Recht ist durch einen Gewaltmonopolisten abgestützt*: Diese auf den britischen Staatsrechtler John Austin (1885) zurückreichende, gleichsam klassische Position ist insbesondere mit dem Namen des Rechtstheoretikers Hans Kelsen (1966) verbunden. Er fragt, ob es eine übergreifende Gemeinsamkeit all

---

43 Um nur wenige Beispiele zu nennen: Sowohl Anthony D'Amato (1987) als auch Thomas Franck (1990) nehmen sich jeweils ein ganzes Kapitel Zeit und Raum für diese Frage. Während D'Amato (1987: 1-26) dabei zu einer positiven Antwort findet, weil sowohl nationales wie auch Völkerrecht mittlerweile per staatlicher Gewalt sanktionsbewehrt seien, verlangt Franck eine differenziertere Herangehensweise: "A serious study of the role of rules in inter-state relations must start precisely from the assumption that international 'law' is *not* law in the sense in which that word is used in the national context: because the international legal *system* is not like its national counterpart, despite significant similarities, and despite the fact – a truly remarkable one – that it *is* a system of obligations for an emerging global community" (1990: 33, Hervorhebung d. A.). Ähnlich argumentiert der Nestor der amerikanischen Völkerrechtswissenschaft, Oscar Schachter, der für eine 'voluntaristische' Völkerrechtstheorie eintritt: "The will of the states is the basis of international law and hence (...) the law is dependent on the consent of states" (1991: 10). Und schließlich kommt auch das amerikanische Völkerrechtlerhepaar Abram und Antonia Chayes in ihrem Buch über Compliance aus dem Jahre 1995 nicht umhin, die Frage der Rechtsqualität von Völkerrecht wenigstens aufzugreifen. Sie verwerfen dabei die Dichotomie 'sanktionsbewehrt – nicht sanktionsbewehrt' als falsch und irreleitend, verweisen darauf, daß Sanktionen im Völkerrecht selbst da ihr Ziel meist verfehlen, wo sie eingesetzt werden können, und fordern daher eine Neuausrichtung der theoretischen Perspektive; ihr Vorschlag dazu: das Modell der "managed compliance" (Chayes/Chayes 1995:109-111).

derjenigen Regeln gibt, die gemeinhin als "Recht" bezeichnet werden. Während Rechtsnormen ebenso wie moralische, ethische oder soziale Normen Aussagen darüber sind, was sein soll (Sollens-Aussagen), ist Kelsen zufolge das wesentliche definierende Unterscheidungskriterium die potentiell sanktionsträchtige Methode, mit der Rechtsnormen sozial erwünschtes Handeln von Regelungsadressaten zu befördern suchen: "The antagonism of freedom and coercion fundamental to social life supplies the decisive criterion. It is the criterion of law, for law is a coercive order. It provides for socially organized sanctions and thus can be clearly distinguished from religious and moral order" (Kelsen 1966: 4). Diese im Kern auf die dezisionistische Rechtstheorie (vgl. Bolzinger 1998) zurückgehende Position repräsentiert in gewisser Weise bis heute den rechtswissenschaftlichen mainstream, obwohl sich dieser vom Rechtspositivismus entfernt hat. Recht ist demnach "der Inbegriff der *vom Staat garantierten* Normen zur Regelung des menschlichen Zusammenlebens und zur Beilegung zwischenmenschlicher Konflikte durch Entscheidung" (Horn 1996: 3, Hervorhebung d. A.). Oder noch zugespitzter formuliert: Recht umfaßt die vom sanktionsbegabten Staat getragene Bereitstellung der Kernfunktionen sozialer Normen.

Der Fokus auf den mit einem Gewaltmonopol ausgestatteten Leviathan als spezifisches Merkmal des Rechts gegenüber anderen Normen greift freilich zu kurz. Selbst wenn dieses Merkmal zum Verständnis dafür beitragen kann, weshalb Völkerrecht in der rechtswissenschaftlichen Zunft nicht so richtig als Recht anerkannt wird, erscheint das Kriterium viel zu dichotomisch. Für Zwischenstufen gibt es keinen Platz, insbesondere bleibt anhand dieses Kriteriums völlig unklar, weshalb die hier zum Ausgangspunkt erhobene Differenz in der Rechtsqualität europäischer und internationaler Regelungen besteht.

Eine verwandte Position argumentiert etwas differenzierter. Demnach wird anerkannt, daß es auch Recht in Abwesenheit einer mit einem Gewaltmonopol ausgestatteten Zentralinstanz gibt. Die Rechtsqualität mache sich aber insoweit weiter an dem Vorhandensein eines Staates fest, als nur solche Verträge und Vereinbarungen, die von Staaten ratifiziert werden, als Recht gelten könnten. Diese Position führt den von Jeremy Bentham so formulierten Dualismus von nationalem und inter-nationalem Recht als unterschiedliche Sphären konsequent aus (vgl. hierzu klassisch Triepel 1899). Als Grundlage für diese Position dient die Analogie zur Vertragstheorie: Rationale Individuen mit gleichen Rechten und Pflichten schließen auf Gegenseitigkeit einen Vertrag, der einen Staat als gemeinsames Drittes gründet, um die gesellschaftlichen Verhältnisse zu zivilisieren und zu ordnen. Analog dazu schließen rationale Staaten Verträge über internationale Organisationen ab, die ebenfalls der Zivilisierung der internationalen Gesellschaft dienen (vgl. explizit Rawls 1993; Kant 1795). Die Analogie geht neuerdings sogar soweit, daß zur Initiierung derartiger Verträge und zur ersten Sta-

bilisierung der Beziehungen auf die wichtige Rolle hegemonialer Strukturen verwiesen wird, die ein Interesse daran haben, diese Strukturen in gültiges Recht zu überführen, und die daher ein hohes Maß an Ressourcen bereitstellen, um die Zivilisierung der gesellschaftlichen Beziehungen auf den Weg zu bringen (Krasner 1976; Keohane 1980; Young 1994: 185-186). In diesem Zusammenhang spricht auch Kelsen internationalen Normen nicht grundsätzlich einen Rechtscharakter ab, obwohl es an direkten Sanktionspotentialen gegenüber den Regelungsadressaten fehlt. Insofern aber internationale Rechtsnormen als Anforderungen an das Handeln staatlicher Akteure zu verstehen sind, kommt ihre Rechtsqualität darin zum Ausdruck, daß sie staatliche Institutionen damit beauftragen, für private Akteure einen rechtlichen Rahmen zu formulieren und durchzusetzen. Recht bleibt damit an den Anspruch und die Möglichkeit staatlicher Durchsetzung gebunden. Obgleich diese Position mit Eleganz aufzeigen kann, weshalb internationale Normen, wenn sie nationalstaatlich ratifiziert worden sind, eine gewisse Rechtsqualität zuerkannt bekommen, die aber gewiß unterhalb der von nationalstaatlich getragenen Gesetzen liegt, scheitert sie an unserem Lackmustest: Eine solche Position kann nicht erklären, weshalb die Rechtsqualität europäischer Regelungen generell höher eingestuft wird als die internationaler Normen.

*b) Grad der Formalisierung:* Eine zweite Richtung betont die Notwendigkeit der Formalisierung von Recht, um seine Geltung zu erhöhen. Je mehr Bestimmungen und Regelungen in die Form von Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien, ratifizierten Verträgen oder Regierungsübereinkommen gegossen sind, desto höher ist gemäß dieser Auffassung ihr Anspruch auf Befolgung und damit ihre Rechtsqualität. Umgekehrt sinkt dieser Anspruch, je informeller die Festlegung ist beziehungsweise je mehr gewohnheitsrechtliche Elemente bestimmend werden (Young 1994: 189-191; vgl. allgemein Aust 1986). Dies führt mehrere vor allem anglo-amerikanische Völkerrechtler zu der Annahme, daß völkerrechtliche Bestimmungen dann einen eigenständigen "compliance pull" jenseits des staatlichen Gewaltmonopols besitzen, wenn sie einigen wichtigen formalen Kriterien genügen, die sie erst zu Recht machen. Dabei handelt es sich vor allem um die Bestimmtheit der Regelung, deren symbolische Gültigkeit sowie Kohärenz (Franck 1990).<sup>44</sup> Mit anderen Worten: Je bestimmter, kohärenter und symbolisch unterlegter internationale Regelungen sind, desto höher ist ihre Fähigkeit, aus sich selbst heraus für Gültigkeit und Befolgung zu sorgen und Rechtsqualität zu gewinnen.

---

44 Mit der Differenzierung zwischen "interner" und "externer" Kohärenz weist Franck (1990) weit über rein formal Kriterien hinaus. Bei der externen Kohärenz geht es um den Grad der Einbettung einer Regelung in das umfassendere Normen- und Wertgefüge einer Gesellschaft (1990: 135-182).

Greift man auf die bereits erwähnten Beispiele aus der Wettbewerbspolitik der WTO beziehungsweise der EU zurück, so zeigt sich, daß auch der Grad der Formalisierung und inneren Kohärenz bei der Erklärung der Unterschiede in der Rechtsqualität zwischen beiden institutionellen Kontexten nur wenig weiterzuhelfen vermag. Sowohl die internationalen als auch die europäischen Wettbewerbsbestimmungen lassen sich kaum noch im Grad der Formalisierung und kohärenten Rechtssetzung unterscheiden. Denn spätestens mit der Ratifizierung der Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT hat die internationale Verregelung der Wettbewerbspolitik einen Umfang angenommen, der der europäischen und in etlichen Fällen auch der nationalen Rechtssetzung kaum mehr nachsteht. Darüber hinaus darf aus guten Gründen die Annahme bezweifelt werden, daß im nationalen Rahmen nicht-formalisierte Regeln einen geringeren Grad an Rechtsqualität zuerkannt bekommen als formalisierte Regeln. Ein Vergleich der „ungeschriebenen“ britischen Fassung mit der "geschriebenen" russischen Verfassung weckt unmittelbar Zweifel.

*c) Schiedsgerichtsbarkeit, Regelüberwachung und Mechanismen der Regelungsentwicklung:* Eine dritte Perspektive sieht die Besonderheit rechtlicher Normen im Vorhandensein von Schiedsgerichten, Regelüberwachungsinstanzen sowie in festgelegten Verfahren der Fortentwicklung von Regelungen begründet. Sie greift dabei einerseits eine der bereits erwähnten zentralen Funktionen von sozialen Normen - die Zivilisierung von Interessenkonflikten - auf und spricht dann von Recht, wenn die ohnehin streitschlichtenden sozialen Normen durch spezifische Institutionen gestützt sind, die auch einen gewaltfreien Konfliktaustrag über die Normen selbst befördern.<sup>45</sup> Da Akteure immer in der Lage sind, auch noch so ausgefeilte Normen entsprechend der eigenen Vorstellungen zu interpretieren, kommt es zwangsläufig zu divergierenden Auslegungen der entsprechenden Bestimmungen beziehungsweise zu widerstreitenden Subsumierungen des jeweils umstrittenen Falles unter verschiedene Prinzipien und Normen. Deshalb - so die Argumentation dieser Perspektive - werden Normen erst dann zu Recht, wenn institutionelle und prozedurale Vorgaben bestehen, wie die beteiligten Streitparteien zu einer autoritativen Disputschlichtung gelangen können. Derartige Vorgaben dienen also nicht der Verhinderung oder Unterdrückung von Streitigkeiten. Vielmehr offerieren sie einen allgemein akzeptierten Weg der Streitschlichtung, Konsensfindung und Befriedung. Sie stützen dadurch das gesamte Regelsystem, indem sie verhindern, daß das eigene Interesse von den Akteuren außerhalb der vorgegebenen Strukturen und Verfahren etwa durch Täuschung oder mit Gewalt durchgesetzt wird (Young 1994: 196-199).

---

45 In der klassischen Formulierung des legal realism von Holmes (1897): "Law is what courts do."



Andererseits regelt Recht gemäß dieser Perspektive sein eigenes Zustandekommen beziehungsweise seine Fortentwicklung. Im Gegensatz zu sozialen Normen offeriert Recht bestimmte Verfahren, mit denen die einmal entwickelten Regelungen fortentwickelt, angepaßt oder aufgehoben werden können, wenn sich deren Befolgung oder Problemlösungskapazität als defizitär erweist. In diesem Sinne läßt sich gemäß dieser dritten Perspektive dann von Recht sprechen, wenn die primären Regeln durch sekundäre Regeln (Hart 1972) ergänzt und abgestützt sind. Mit anderen Worten: Verhaltensnormen gewinnen dann Rechtsqualität, wenn sie eingebettet sind in Verfahrensnormen, die zur Geltung kommen, wenn Streit über die Anwendung und fortdauernde Gültigkeit einer existierenden Verhaltensnorm besteht.

Gerade angesichts der vielfältigen Konflikte in allen möglichen internationalen und europäischen Politikbereichen dürfte es sich bei diesem Aspekt um einen ausgesprochen wichtigen Faktor handeln. Gleichwohl reicht die Existenz von Schiedsgerichten, Regelüberwachungsinstanzen und Normentwicklungsverfahren allein offensichtlich nicht aus, um den Unterschied zwischen Völker- und Europarecht zu erklären. H. L. A. Hart (1972: 214) hat zwar seinerzeit argumentiert, daß das sogenannte Völkerrecht zwei Merkmale ermangele, die konstitutiv für das Konzept des Rechts seien: zum einen "secondary rules of change and adjudication which provide for legislature and courts" und zum anderen "a unifying rule of recognition, specifying 'sources' of law and providing general criteria for the identification of its rules". Ein aktueller Vergleich der GATT- und EU-Wettbewerbspolitik zeigt aber kaum Unterschiede zwischen der europäischen und internationalen Ebene. Die Wettbewerbspolitik sowohl im Rahmen der WTO als auch im Kontext der EU verfügt über handlungsfähige Schieds- und Schlichtungsinstanzen, Regelüberwachungs- sowie Normentwicklungsprozeduren. So kennt die WTO mit dem "Dispute Settlement Body" und dem "Standing Appellate Body" ebenso einen zweistufigen Schlichtungsmechanismus wie dies die EU in Form des Gerichts erster Instanz sowie des Europäischen Gerichtshofes besitzt. Gerade die Schiedssprüche der WTO-Organen aus der letzten Zeit lassen in Umfang wie Form überaus deutlich werden, daß sich diese Instanzen als ausgesprochen gerichtliche Gremien und eben nicht nur als politische Verhandlungsforen verstehen (Kopke 1997; Godt 1998). Mit der Formel von der "managed compliance" haben Chayes/Chayes (1995) zudem herausgearbeitet, daß auch jenseits der Handels- und Wettbewerbspolitik die Verfahren der Normeinhaltung und -entwicklung in internationalen Institutionen eine zentrale Rolle spielen. Wenn also tatsächlich davon ausgegangen werden kann, daß die Rechtsqualität des Europarechts höher ist als die des Völkerrechts, dann kann auch die Erklärung mittels dieser dritten Perspektive nicht voll bestehen.

*d) Integrität der Entscheidungsfindung und -anwendung:* In einer vierten

rechtstheoretischen Perspektive macht sich der genuine Charakter des Rechts nicht nur am Vorhandensein von sekundären Normen und Regeln, sondern vielmehr an deren konkreter Ausgestaltung fest. Es ist demnach die *Art und Weise* der Normgenerierung und Normanwendung, die Recht von anderen sozialen Normen unterscheidet. In diesem Sinne haben solche Regelungen als Recht zu gelten, die zum einen im Rahmen eines Legitimitätserzeugenden Normbildungsprozesses entstanden sind und deren Anwendung sich zum anderen durch rationale Rückbindung an die mit der Regelung verbundenen Ziele sowie an allgemeine moralische Prinzipien auszeichnet. Bei der Rechtsfindung und Rechtsanwendung müssen also allgemeine Gerechtigkeits- und Fairnessgebote eine erkennbare Rolle spielen (allgemein: Dworkin 1986: Kap. 1).

Diese Gerechtigkeits- und Fairnessgebote machen sich jedoch nicht an den Regeln selbst, sondern eben an den Prozeduren der Regelbegründung und -anwendung fest. "The central elements of a legal order are énoncés, communicative events, legal acts and not legal rules. It has proved hopeless to search for a criterion delineating social norms from legal norms. The decisive transformation cannot be found in the inherent characteristics of rules, but in their insertion in the context of different discourses" (Teubner 1997: 13). Insofern Recht also eine genuin argumentative soziale Praxis darstellt (Dworkin 1986: 13), lassen sich die geforderten Gerechtigkeits- und Fairnessgebote am besten prozeduralistisch bestimmen. In diesem Sinne müssen sich sowohl die Rechtsbegründungs- als auch die Rechtsanwendungsdiskurse den Prinzipien eines rationalen Diskurses annähern und gleichzeitig die Regelungsadressaten und -betroffenen einbinden. Mit höchster, idealtypischer Rechtsqualität versehen sind somit genau die Handlungsnormen, denen alle möglicherweise Betroffenen als Teilnehmer an rationalen Diskursen zustimmen könnten *und* die durch einen sekundären Institutionenapparat der Schiedssprechung, Regelüberwachung sowie Normweiterentwicklung gestützt sind, der sich wiederum den Prinzipien eines öffentlichen rationalen Diskurses annähert (vgl. Habermas 1994). Eine solche rechtstheoretische Perspektive scheint am besten geeignet zu sein, das wahrgenommene rechtsqualitative Kontinuum von Recht in demokratischen Nationalgesellschaften über Europarecht bis hin zum Völkerrecht zu verstehen.

### **3. Die Defizite des Europarechts**

Ein Verständnis von Recht als Integrität der Entscheidungsfindung und -anwendung verweist zugleich auf eine neue, sehr moderne Funktion des Rechts, die in dieser Weise weder in vorstaatlichen Ordnungen noch bei internationalen Regelungen bisher notwendig erschien und deshalb bei den Kernfunktionen sozialer Normen auch keine Berücksichtigung findet. Vielmehr han-

delt es sich um eine Funktion, die nur rechtliche Normen erbringen können: Recht bildet nämlich durch seine doppelte Anbindung - an Rationalität und Öffentlichkeit - das Verbindungsglied und leistet eine Scharnierfunktion zwischen den normativen Vorgaben des gesellschaftlichen und politischen Systems auf der einen Seite sowie den lebensweltlichen Bedingungen der Regelungsadressaten und der Regelungsbetroffenen auf der anderen Seite. In den Worten von Jürgen Habermas (1994: 78): "Das Recht funktioniert gleichsam als Transformator, der erst sicherstellt, daß das Netz der sozialintegrativen gesamtgesellschaftlichen Kommunikation nicht reißt. Nur in der Sprache des Rechts können normativ gehaltvolle Botschaften gesellschaftsweit zirkulieren." Damit entfaltet Recht eine sozialintegrative Eigenfunktion, indem es auf der einen Seite die Kodifizierung normativer Ansprüche an die Lebenswelt ermöglicht, andererseits jedoch ebenso responsiv gegenüber Problemdruck aus dieser Lebenswelt bleibt. Diese Sozialintegration erfolgt mittels einer gemeinsamen Sprache und setzt eine unmittelbare Verbindung zwischen dem Recht und den betroffenen Individuen voraus. In Abwesenheit einer solchen sozialintegrativen Funktion entwickeln sich erhebliche Steuerungs- und Problemlösungsdefizite. Insofern ist - und das stützt die eingangs formulierte Prämisse - Recht im Sinne der Integrität von Entscheidungsfindung und -anwendung ein wesentlicher Bestandteil einer zureichenden Problemlösungsfähigkeit eines politischen Systems.

Durch den Verweis auf diese spezifische Funktion rechtlicher Normen wird der Dualismus von nationaler und internationaler Sphäre unterhöhlt. Normen jenseits der Nationalgesellschaft können dann volle Rechtsqualität erlangen, wenn sie bei den Regelungsadressaten rechtlich, gesellschaftlich und politisch internalisiert sind (Koh 1997: 2645-2658).<sup>46</sup> Rechtlich internalisiert heißt dabei in unserem Verständnis, daß Verhaltensnormen, die jenseits des Nationalstaates entwickelt worden sind, direkt auf die Regelungsadressaten durchgreifen; politisch internalisiert heißt, daß die Regelungsbetroffenen einklagbare Bürgerrechte und unmittelbare Partizipationsrechte besitzen; gesellschaftlich internalisiert heißt, daß eine politische Öffentlichkeit besteht, die sowohl die Regelungs- als auch die Regelanwendungsprozesse begleitet.

Mit dem konzeptionellen Instrumentarium dieser rechtstheoretischen Perspektive läßt sich die rechtsqualitative Differenz zwischen europäischen und internationalen Regelungen am besten verstehen. Im Gegensatz zum Völkerrecht wird europäisches Recht nicht nur rechtlich internalisiert, sondern auch durch eine gewisse (wenn auch verglichen mit demokratisch organisierten Nationalge-

---

46 Von den drei Ansätzen zur Auflösung der Dichotomie von nationaler und internationaler Politik bzw. zur Analyse ihrer Wechselbeziehungen, die Caporaso (1997) unterscheidet, ist die Entwicklung eines Verständnisses von Rechts also nur im Rahmen des dritten Ansatzes – the domestication of international politics – möglich.

sellschaften unzureichende) politische und gesellschaftliche Internalisierung abgestützt. Gleichzeitig kann aufgrund der *unzureichenden* gesellschaftlichen Internalisierung des Europarechts auch leicht erklärt werden, weshalb nationalen Regelungen in demokratischen Staaten eine höhere Rechtsqualität zugewiesen wird.

Die *rechtliche Internalisierung* beruht auf vor allem zwei Fundamenten: einerseits der direkten Wirkung verbunden mit der Suprematie des Europarechts gegenüber nationalem Recht, andererseits auf der direkten Durchgriffswirkung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes mittels des Vorlageverfahrens nach Artikel 177 EGV. Ersteres garantiert dem Europarecht eine unzweifelhafte Gültigkeit in allen Mitgliedstaaten, so daß gemeinschaftliche Regelungen als untrennbarer Teil des für die Bürgerinnen und Bürger der EU geltenden Rechtskörpers angesehen werden müssen. Letzteres wiederum macht es den Mitgliedsregierungen faktisch unmöglich, ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes abzulehnen beziehungsweise nicht anzuwenden, weil das eigentliche Urteil im sogenannten Vorlageverfahren nicht vom Europäischen Gerichtshof, sondern vom vorlegenden nationalen (Verwaltungs-)Gericht gefällt wird. Kein Mitgliedstaat kann jedoch aus ureigensten Interessen einen Gefallen daran finden, die eigenen Gerichte zu desavouieren, indem ihre Urteile (auf der Grundlage des EuGH-Gutachtens) ignoriert werden, weil dadurch die staatlicherseits so wichtige Rechtssicherheit nach innen aus den Angeln gehoben würde (Weiler 1993). Eine derartige rechtliche Internalisierung kann bei internationalen Regelungen trotz aller einschlägigen Forderungen mit Blick auf die WTO (Petersmann 1997; im Gegensatz dazu Sack 1997) - bisher jedenfalls - noch nicht konstatiert werden.

Die rechtliche Internalisierung wird im Falle des Europarechts zumindest teilweise auch durch eine *politische Internalisierung* abgestützt. Damit das Recht seine sozialintegrative Funktion erfüllen kann, ist zum einen eine unumstößliche Zuschreibung individueller, subjektiver Rechte erforderlich. Diese subjektiven Rechte müssen erstens *individuell* einklagbar sein, das heißt sie dürfen nicht Kollektiven oder Gemeinschaften zugeschrieben, sondern müssen als Individualrechte ausgestaltet sein. Nur auf diese Weise lassen sich allen Regelungsbetroffenen die gleichen Rechte zuordnen, mithin der Gleichheitsgrundsatz verwirklichen und die Reziprozität garantieren. Zweitens bedarf es der *direkten* Einklagbarkeit dieser Rechte durch die Individuen. Nur dann, wenn aus dem Kreis der Regelungsbetroffenen eventuelle Rechtsverstöße direkt vor die entsprechenden Schieds- und Gerichtsinstanzen gebracht werden können, entwickeln die individuell zugeschriebenen Rechte ihre Wirkung. Ist ein solcher Klageweg institutionell ausgeschlossen (wie dies in der Regel beim Völkerrecht

der Fall ist),<sup>47</sup> dann bleiben die Regelungsbetroffenen von der Bereitschaft ihrer Regierungen abhängig, die entsprechenden Rechtsinhalte ihren Bürgerinnen und Bürger zu gewähren (oder eben auch nicht).

Die Kombination von Durchgriffsrecht und individuellen Rechten entfaltet bereits eine erstaunliche normative Wirkungskraft, die sich auch gegen den Willen der ursprünglichen "Herren der Verträge" zu entwickeln vermag. Dies bezeugt nicht nur die im Laufe des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts massiv zunehmende Zentralisierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik in den USA, die nicht zuletzt durch eine Vielzahl von Urteilen des Supreme Court etwa auf der Grundlage der "inter-state commerce clause" aufgrund von Klagen durch Individuen oder Firmen gegen die Bundesstaaten durchgesetzt wurde (vgl. Ananheim 1992). Auch wesentliche Grundsätze der Marktliberalisierung beziehungsweise der Risikoregulierung im Kontext des Binnenmarktes stammen aus der Feder des Europäischen Gerichtshofes, der auf der Grundlage von Individualklagen die Mitgliedsregierungen dazu verurteilte, protektionistische Praktiken zu beenden respektive für ein bestimmtes Sicherheitsniveau im Gesundheits- und Verbraucherschutz zu sorgen (Mancini 1989; Shapiro 1992). Dies ließ sich nicht zuletzt aus zwei Gründen auch gegen die ursprünglichen Vorstellungen der Gründungsväter der Gemeinschaft durchsetzen: Zum einen verfügen Richter und Politiker über erheblich unterschiedliche Zeithorizonte, die es den Richtern gestatten, in einem langfristigen, dogmatisierenden Rechtsprechungsverfahren nach und nach wesentliche Ecksteine der angestrebten Rechtsordnung in das Rechtsgefüge einzubauen und gleichzeitig den Politikern einen kurzfristigen Erfolg für ihre Wiederwahl zukommen zu lassen (Burley/Mattli 1993). So war es nicht untypisch für den Europäischen Gerichtshof, daß er in einem ersten Verfahren zum jeweiligen Gegenstand die Klage aufgrund formaler oder fallimmanenter Gründe abwies (und damit der Auffassung der beklagten Regierung recht gab), gleichzeitig indessen im Urteil einen Grundsatz postulierte, der dann langfristig eine ganze Reihe von gegen die Mitgliedsregierungen gerichteten Urteilen zur Folge hatte (Stein 1981). Genau in dieser Dogmatik liegt denn auch der zweite Grund dafür, weshalb es dem Europäischen Gerichtshof gelang, seinen politischen "Herren" in den Mitgliedsregierungen zu entkommen. Der Aufbau einer dogmatischen, kohärenten Rechtsprechung entfaltet sich nicht nur in einem langfristigen Prozeß, sondern entwickelt eine Eigendynamik, der auch politische Instanzen im eigenen Interesse nicht entgegen treten können. Schließlich definieren sich rechtsstaatliche Mitgliedsregierungen dadurch, daß sie gleiche Fälle gleich behandeln und eine auf einheitlichen

---

47 Ausnahmen bilden die begrenzten menschenrechtlichen Individualklagerechte im Rahmen des Zivilpakts, der Rassendiskriminierungskonvention und der Konvention gegen Folter. Vgl. hierzu Liese (1998).

Grundsätzen aufgebaute, verlässliche und berechenbare Rechtsprechung besitzen. Wegen eines verlorenen Rechtsstreites dieses Prinzip in Zweifel zu ziehen, nur um das eine Urteil nicht umsetzen zu müssen, lohnt die Beschädigung des Rechtssystems nicht (Alter 1998).

Neben der unumstößliche Zuschreibung individueller, subjektiver Klage-rechte ist zum anderen die politische Partizipation zu ermöglichen, um dem Anspruch der politischen Internalisierung gerecht zu werden. Sicherlich gibt es auch in diesem Bereich erhebliche Anstrengungen. So wird beispielsweise das Europäische Parlament seit 1979 direkt von den Bürgerinnen und Bürgern der EU gewählt (Franklin 1996). Ferner gewährt der Vertrag von Maastricht der EU-Bevölkerung neben der jeweiligen nationalen Staatsbürgerschaft eine einheitliche EU-Bürgerschaft mit zusätzlichen Rechten, zu denen vor allem das Kommunal- und Europawahlrecht in den anderen Mitgliedsstaaten gehört (Wiener 1997). Dennoch ist im Bereich der politischen Internalisierung die Etablierung von individuellen Klagerechten deutlich weiter fortgeschritten als die der politischen Partizipationsrechte. Einer recht weitgehenden rechtlichen Internalisierung europäischer Regelungen steht also eine nur partielle politische Internalisierung gegenüber.

Eindeutig defizitär scheint im Kontext der Europäischen Union vor allem die *gesellschaftliche Internalisierung* zu sein. Bevor von gesellschaftlicher Internalisierung, das heißt der Rückbindung der Normen an eine Öffentlichkeit, die sowohl die Regelsetzungs- als auch die Regelanwendungsprozesse begleitet, gesprochen werden kann, müssen zwei Bedingungen erfüllt sein. Zum einen soll die öffentliche Willensbildung den fairen Ausgleich von Interessen, die ethische Selbstverständigung und auch die moralische Begründung von Regelungen anstreben. Die *deliberative Ermittlung eines politischen Gesamtwillens* auf der transnationalen Ebene, der sich auf gemeinsame Ziele bezieht, ist Voraussetzung dafür, daß europäische oder internationale Regelungen eine hohe Rechtsqualität erlangen können. Nur auf der Grundlage von "bargaining" läßt sich Regieren jenseits des Nationalstaates rechtstheoretisch nicht legitimieren, hierzu bedarf es auch "arguing" (vgl. zum Begriffspaar Gehring 1996; Elster 1992; 1998). Diskurs und Argumentation allein sind jedoch immer noch nicht ausreichend, um eine gesellschaftliche Internalisierung von Normen zu erreichen. Es müssen zum anderen *alle* potentiellen Regelungsadressaten und Regelungs-betroffenen die Möglichkeit haben an diesen Diskursen teilzunehmen, sie müssen in diesem Sinne öffentlich sein. Öffentlichkeit stellt die zentrale Voraussetzung dafür dar, daß sich angesichts der "wechselseitigen Konstituierung von Recht und politischer Macht" Recht nicht zum strategischen Einsatz der Macht instrumentalisieren läßt. Öffentlichkeit verhindert, daß aus sozialer Macht ungefiltert administrative Macht wird. Vielmehr müssen sich alle gesellschaftlichen Interessen und Ansprüche vor ihrer Umsetzung in geltendes Recht dem öffentlichen Diskurs

stellen. Nur eine derartige diskursive Rechtssetzung garantiert die ungebrochene Legitimation der erzielten Entscheidungen und ermöglicht es dem so gewonnenen Recht, seine sozialintegrative Funktion auch tatsächlich zu erfüllen.

Wie schneidet nun das europäische Mehrebenensystem mit Blick auf die gesellschaftliche Internalisierung ab? Zunächst ist empirisch festzustellen, daß angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen wie sozialen Relevanz der europäischen Regelsetzung immer mehr gesellschaftliche Akteure auf Brüssel als wichtige Handlungsebene ausgerichtet sind und die dort gefällten Entscheidungen als Rahmenvorgaben für das eigene Handeln übernehmen (vgl. u. a. Eising/Kohler-Koch 1994). Dieser Zugang von Interessengruppen scheint aber nicht ausreichend an eine deliberative Öffentlichkeit rückgebunden zu sein, wiewohl die Gemeinschaft immer wieder Anstrengungen unternimmt, um die europäische Identität zu befördern. Vor diesem Hintergrund kommt dem ausgedehnten Geflecht an Ausschüssen (Komitologie), das neben Vertretern der nationalen Verwaltungen auch Experten und Lobbyisten zusammenführt und das in Zusammenarbeit mit der Kommission wichtige Aufgaben bei der Umsetzung des Europarechts übernimmt, eine besondere Bedeutung zu. Angesichts der Skepsis, die sich in den letzten Jahren gegenüber einer Stärkung des Europäischen Parlaments ausbreitete (vgl. u. a. Weiler 1989; Scharpf 1993; Kielmannsegg 1994), kann es nicht verwundern, daß gerade die Komitologie als institutionelles Vorbild für einen deliberativen Supranationalismus gesehen wurde, in dem sich das Demokratie- und das Rechtsprinzip miteinander verbinden können (Joerges/Neyer 1997a; Joerges/Neyer 1997b; Joerges/Neyer 1998). Die Regelungsautoren in den Ausschüssen waren häufig bereit, ihre Präferenzen als begründungsbedürftig anzuerkennen und sie in nachvollziehbarer Weise auf wissenschaftlichen Sachverstand zu beziehen. Die Regelungen der Ausschüsse können also in vielerlei Hinsicht als Ergebnis einer rationalen Auseinandersetzung zwischen den Anforderungen eines kohärenten problemlösungsfähigen Rechts und den allgemeineren Anforderungen der europäischen Politik interpretiert werden und insofern als "law by reason" gelten.

Vor dem Hintergrund der angeführten rechtstheoretischen Überlegungen greift die Praxis solcher Ausschüsse trotz ihres fraglos vorhandenen Potentials in zweierlei Hinsicht allerdings zu kurz. Zum einen beziehen sie sich im wesentlichen auf Normanwendungsdiskurse, während die Normbegründungsdiskurse - also die Auseinandersetzungen mit dem Binnenmarkt und den Bedingungen, unter denen Ausnahmen erlaubt werden können - woanders stattfanden. Zum anderen beinhaltet eine möglicherweise ausreichende Beteiligung der informellen Fachöffentlichkeiten und/oder Regelungsadressaten keinesfalls eine ausreichende Beteiligung der allgemeinen, breiten Öffentlichkeit mit allen Regelungsbedingten. Damit allerdings Recht seine sozialintegrative Kraft entfalten kann, ist das Verhältnis zwischen Fachöffentlichkeiten und breiter Öffentlichkeit von wesent-

licher Bedeutung.

Dabei definiert sich die breite Öffentlichkeit als jener Kreis von Personen, die von der zur Diskussion stehenden Regelung direkt oder indirekt betroffen sein können und denen in einer demokratischen Rechtsordnung - normativ gesprochen - zumindest potentiell die Möglichkeit und Chance gegeben sein muß, sich an Rechtssetzung und -anwendung zu beteiligen (Peters 1994: 45-47).<sup>48</sup> Teilöffentlichkeiten hingegen kristallisieren sich aufgrund gesellschaftlicher Differenzierung und Stratifizierung heraus (zum Beispiel lokale Milieus, soziale Assoziationen oder politische Lager) und gruppieren sich in der politisch vor allem wichtigen Form meist als issue networks (Eder/Hellmann/Trenz 1998: 324-326) um spezifische Sachfragen, bei denen sich die inhaltlich interessierten Kreise - häufig die Regelungsadressaten - in formaler oder informeller Weise zusammenfinden. "Diese Teilöffentlichkeiten sind Felder verdichteter Kommunikation mit porösen Grenzen (...). Eine solche Struktur ermöglicht ein höheres Maß an aktiver Partizipation, verglichen mit einer undifferenzierten großen Öffentlichkeit, aber sie birgt natürlich die Gefahr der Fragmentierung in spezialisierte Interessengruppen" (Peters 1994: 56). Folglich wird zur entscheidenden Frage, ob und inwiefern die Peripherie sich in der Lage sieht, gesellschaftliche Integrationsprobleme aufzuspüren und in das politische Zentrum zu transportieren. Ziel ist die "Institutionalisierung einer Rechtsöffentlichkeit, die über die bestehende Expertenkultur hinausreicht" (Peters 1994: 56).<sup>49</sup> Nur wenn neben den Regelungsadressaten auch die Regelungsbedingten die Möglichkeit des Eingriffs in die Normenbildung haben und damit die Expertenkultur einer breiteren Kontrolle unterliegt, kann das Recht seine sozialintegrative Funktion voll entfalten. In Abwesenheit der sozialintegrativen Funktion treten vor allem zwei Steuerungs- und Problemlösungsdefizite auf: die Teilsysteme können sich verselbstständigen und ihre privilegierte Position im Sinne der Selbstbedienung ausnutzen und die Koordination der Teilsysteme untereinander mißlingt.

Obwohl die EU auch im Bereich der gesellschaftlichen Internalisierung weiter ist als jede andere internationale Institution und insofern eher Rechtsqualität zuerkannt bekommt, verbleiben gewichtige Defizite. Angesichts einer unzurei-

---

48 Hier wird nicht behauptet, daß empirisch die breite Öffentlichkeit immer diese Grundbedingung gewährleistet. Die Merkmale von Öffentlichkeit (Gleichheit und Reziprozität, Offenheit und adäquate Kapazität sowie diskursive Struktur) sind auch in den klassischen Wohlfahrtsstaaten kaum vollständig und umfassend gegeben (Peters 1994: 46-47). Worum es hier geht ist vielmehr die Frage, ob es auf den einzelnen Ebenen (europäisch, international) systematisch-strukturelle Gründe gibt, die eine Anbindung der jeweiligen Rechtsordnung an eine solche - idealiter gedachte - breite Öffentlichkeit unmöglich machen.

49 Für neuere Analysen der Rolle der Öffentlichkeit vgl. auch Eder (1995) oder Gerhards (1993).



chend ausgebildeten übergeordneten europäischen Öffentlichkeit läßt sich tatsächlich beobachten, daß sich Teilöffentlichkeiten verselbstständigen und die simpelsten politischen Kontrollmechanismen (Skandal und Rücktritt) sowie die Koordination zwischen den Teilsystemen nur mangelhaft funktionieren. Das offensichtlichste Beispiel fehlender Kontrollmechanismen bilden die in der vergangenen Zeit immer wieder zu hörenden Vorwürfe wegen angeblicher Korruption gegen mehrere Mitglieder der Europäischen Kommission, darunter auch den bundesdeutschen Kommissar Martin Bangemann. Obwohl sich die bestätigten wie unbestätigten Vorwürfe mittlerweile auf mehrstellige Millionenbeträge belaufen, sieht sich keines der Kommissionsmitglieder dazu gezwungen, sich für die Mißstände zu verantworten. Der eher als hilflos zu bewertenden gescheiterte Versuch von Teilen des Europäischen Parlaments, im Januar 1999 die schlimmsten Mißstände mittels eines Mißtrauensvotums gegen die Europäische Kommission zu ahnden, unterstreicht nur das Problem.

In einem politischen System mit einer ausgebildeten politischen Öffentlichkeit wäre dies kaum denkbar. Kontrafaktisch gedacht: Bangemann hätte aufgrund der Vorwürfe als Minister der Bundesrepublik Deutschland zurücktreten müssen. Daß die sektoralen Teilsysteme in Abwesenheit der sozialintegrativen Funktion des Rechts sich nicht untereinander koordinieren können, zeigt sich daran, daß gerade die Gesamtkoordination der Europäischen Union nach wie vor fast ausschließlich den intergouvernementalen Regierungskonferenzen obliegt. "Transnationale sektorale demoi" (Abromeit/Schmidt 1998) sind ein entscheidender Schritt zur Demokratisierung der EU. Sie reichen jedoch nicht aus, um Verfahren zu etablieren, die den Anforderungen einer Demokratie mit hoher Rechtsqualität genügen. Ohne eine aktive breite politische Öffentlichkeit kann zwar ein hohes Maß an rechtlicher und politischer Internalisierung der europäischen Regelungen erreicht werden, die gesellschaftliche Internalisierung, die erst die sozialintegrative Funktion des Rechts voll zur Entfaltung kommen läßt, bleibt dann aber samt der Problemlösungsfähigkeit des europäischen Mehrebenensystems unterentwickelt.

Dieser Befund gilt übrigens nicht nur für Begründungs- sondern eben auch für Anwendungsdiskurse des Rechts. Umstrittene Urteile des Europäischen Gerichtshofes führen nicht zu europäischen Debatten. Im Gegenteil: Ihr Fehlen hat es zwar dem Europäischen Gerichtshof in den 70er Jahren erst ermöglicht, im Stillen die wesentlichen Weichenstellungen für weitere Integrationsfortschritte in die Wege zu leiten (Burley/Mattli 1993; Mattli/Slaughter 1995). Das galt beispielsweise sowohl für die Direktwirkung europäischen Rechts als auch den im Kontext des Binnenmarktes so wichtig gewordenen Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Normen und Standards. Gleichzeitig legte diese stille Revolution in den "dark ages" der europäischen Einigung (Keohane/Hoffmann 1991) jedoch die Grundlage für das noch heute beklagte ausgeprägte Demokra-

tiedefizit der Gemeinschaft. Die Linderung des Demokratiedefizits muß aus unserer Sicht also notwendigerweise am Fehlen einer *europäischen Gesamtföfentlichkeit*, also der territorialen Segmentierung der Medienlandschaft und der politischen Diskurse, ansetzen (vgl. Zürn 1996; Grande 1997; Schmalz-Bruns 1997).

Der Vergleich des Europa- und Völkerrechts beinhaltet - so kann dieser Abschnitt zusammengefaßt werden - mehr als nur eine rechtstheoretische Übung. Umgekehrt ergeben sich aus den rechtstheoretischen Erwägungen Rückschlüsse auf gegenwärtige politikwissenschaftliche Problemstellungen.<sup>50</sup> Es zeigt sich zunächst, daß sich der besondere Charakter der EU als Mehrbenensystem im Gegensatz zu einfacher Mehrebenenpolitik aus dem Zusammenspiel von direktem Effekt und wirksamen Individualklagerechten auf der einen Seite, halbierten Partizipationsrechten und der weitgehenden Abwesenheit einer gesamteuropäischen Öffentlichkeit bei teilweise recht gut ausgebildeten sektoralen Teilöffentlichkeiten auf der anderen Seite ergibt. Die Konzeption von Recht, die die Integrität der Entscheidungsfindung und -anwendung in den Mittelpunkt rückt, kann vor diesem empirischen Hintergrund die Differenz in der wahrgenommenen Rechtsqualität europäischer und internationaler Regelungen plausibel machen. Da die rechtliche und politische Internalisierung der europäischen Regelungen viel weiter vorangeschritten ist als die der allermeisten internationalen Regelungen und insofern den normativen Vorstellung von Recht näher kommt, gilt das Europarecht viel mehr als vollwertiges Recht als das Völkerrecht. Da europäische Regelungen aber Defizite im Bereich der gesellschaftlichen und der politischen Internalisierung aufweisen, wird dem Europarecht eine geringere Rechtsqualität als den Gesetzen in einem demokratischen Rechtsstaat zuerkannt. Dieses Defizit äußert sich insbesondere darin, daß die Scharnierfunktion des Rechts zwischen den normativen und moralischen Vorstellungen des europäischen politischen Systems auf der einen Seite sowie den lebensweltlichen Bedingungen der Regelungsadressaten und -betroffenen auf der anderen Seite nicht zureichend ausgebildet ist. Diese rechtstheoretischen Defizite übersetzen sich zudem in Defizite der Problemlösungsfähigkeit, da die Verselbständigung von sektoralen Teilsystemen und die mangelnde Koordination dieser Teilsysteme untereinander zum Problem wird.

---

50 Das ist der Kern der von Christian Joerges (1996a, 1996b) immer wieder vorgetragenen Forderung: "Taking the Law Seriously".

#### 4. Implikationen für das Recht jenseits des Nationalstaates

Selbst wenn Recht kaum durch das Vorhandensein eines Gewaltmonopolisten hinreichend definiert werden kann, so betont selbst die diskursive Rechtstheorie - also diejenige, die die Integrität der Entscheidungsfindung und -anwendung betont -, daß Rechtsnormen "gleichzeitig durch faktischen Zwang und durch legitime Geltung Folgebereitschaft erwirken" können (Habermas 1994: 45). Schon für Max Weber oder Georg Jellinek benötigte eine modern politische Ordnung eben beides: äußere Machtmittel und innere Anerkennung (vgl. z. B. Anter 1998). Oder um es mit Otfried Höffe zu formulieren (1987: 25): "Soll das menschliche Zusammenleben eine legitime Gestalt annehmen, dann muß es erstens den Charakter des Rechts haben, muß zweitens das Recht die Qualität der Gerechtigkeit erlangen und muß drittens das gerechte Recht den Schutz einer öffentlichen Rechtsordnung, folglich die Gestalt eines (gerechten) Staates annehmen." Kann also Recht jenseits des Nationalstaates nur dann vollständig ausgebildet werden, wenn die Durchsetzung von Normen, die als richtig und legitim erkannt worden sind, durch eine sanktionsbegabte und hierarchisch übergeordnete Instanz erfolgt? Bedarf die rechtliche, politische und gesellschaftliche Internalisierung auch noch einer gewaltbegabten Abstützung durch eine Zentralinstanz, um legitimes *und* problemlösungsfähiges Recht zu konstituieren? Eine affirmative Antwort auf diese Frage würde wenig erfreuliche Implikationen für die Möglichkeiten eines legitimes *und* effektiven Regieren jenseits des Nationalstaates besitzen.

Aus unserer bisherigen Argumentation lassen sich jedoch auch gute Gründe für die Position ableiten, daß die traditionelle Anbindung von Regieren an eine sanktionsbegabte, übergeordnete Zentralinstanz eher unserer - rückwärtsgewandten - nationalstaatlich geprägten Denktradition als einer kühlen, aber vorwärtsgerichteten Analyse der postnationalen Konstellation entspringt. Es ist zunächst in Erinnerung zu rufen, daß die vollständige Ausbildung eines transnationalen demokratischen Rechts bereits gegeben ist, wenn eine vollständige - das heißt rechtliche, politische und gesellschaftliche - Internalisierung der Rechtsnormen erfolgt ist. Insofern besteht die Rechtsqualität im Sinne der Legitimität unabhängig vom Vorhandensein einer übergeordneten Zentralinstanz. Die sanktionsbegabte Zentralinstanz spielt ihre wichtigste Rolle bei der Rechts*durchsetzung*, also der Erwirkung von Regelbefolgung gegenüber bereits vorhandenen Normen und ist somit ein Element der Effektivität bzw. der Problemlösungsfähigkeit. Die Rechtsgeltung (im normativen Sinne) ist mithin unabhängig vom Vorhandensein einer übergeordneten Zentralinstanz.

Das Postulat eines unabdingbaren Zusammenhangs von Rechtsfaktizität und übergeordneter Zentralinstanz ist demgegenüber eine empirisch zu entscheiden-

de Frage. Festzuhalten gilt es jedoch hierbei im Sinne unserer Argumentation, daß eine übergeordnete sanktionsbegabte Zentralinstanz kaum den alleinigen Bestimmungsfaktor der Regelbefolgung darstellt. Während beispielsweise die bundesdeutsche Regulierung der Subventionsvergabe durch die Bundesländer praktisch nie funktioniert hat, gilt die Begrenzung des Subventionswettkampfes zwischen den Mitgliedstaaten im europäischen Binnenmarkt bei allen Problemen und Kritikpunkten im einzelnen als ausgesprochen wirksam und weitreichend. Die faktische Regelbefolgung gegenüber dem deutschen Wettbewerbsrecht ist also deutlicher geringer als gegenüber dem europäischen, obgleich letzteres nicht durch eine sanktionsbegabte Zentralinstanz gestützt wird (vgl. Bleckmann 1984). Folglich gibt es neben dem Zwang weitere Determinanten der Regelbefolgung, wozu die Legitimität der Regelung, ihre Klarheit und Kohärenz, ihre Überwachungsmechanismen u. v. a. gehören. In diesem Sinne ist die Rolle des Zwangs bei der Regeldurchsetzung zwar enorm hilfreich, logisch und empirisch aber *substituierbar*.

Gleichwohl bleibt freilich auch in der postnationalen Konstellation wahr, was schon Hedley Bull schrieb: "The probable, predictable, direct, imposed costs of disobedience are higher in every mature domestic system than in its international counterpart" (Bull 1977: 32). Dieser Unterschied konstituiert jedoch keine grundsätzliche Differenz in der Rechtsqualität zwischen den unterschiedlichen Ebenen, sondern es handelt sich um eine graduelle Divergenz auf der Ebene der Regelbefolgung, die sich zudem im Zeitalter der Denationalisierung verstärkt abzubauen scheint. Insofern besteht kein Grund zu der Annahme, daß völkerrechtliche Vereinbarungen - wie etwa die GATT/WTO-Regelungen - aus prinzipiellen Gründen niemals den Grad an Befolgung erreichen können, wie dies im Kontext des Europarechts bereits der Fall ist.

Das Postulat eines unabdingbaren Zusammenhangs von Rechtsfaktizität und übergeordneter Zentralinstanz ist gegenüber noch einem weiteren Einwand anfällig. Mit der Betonung des Zusammenhangs von Zwang und Normfaktizität geht nämlich fast immer eine dem nationalstaatlichen Denken inhärente Bevorzugung des Zwangs, der von einer sanktionsbegabten und hierarchisch übergeordneten Zentralinstanz ausgeht, gegenüber dem reziproken Zwang, der sich aus der gesellschaftlichen Interdependenz ergibt, einher. Sicherlich kann historisch betrachtet die zivilisatorische Friedensleistung der Durchsetzung eines Gewaltmonopols kaum unterschätzt werden (statt vieler: Elias 1969). Im europäischen Mehrebenensystem und auch in der Mehrebenenpolitik der OECD-Welt stellen die dezentralen Sanktionsinstanzen - die demokratischen Nationalstaaten - aber qualitativ andere Akteure dar als die Gewalthaber in der mittelalterlichen Gesellschaft. Sie sind in gewisser Weise vorab beziehungsweise von innen heraus zivilisiert und benötigen nicht in gleichem Maße eine äußere Zivilisationsinstanz. In der postnationalen Konstellation stellt sich also die Frage, ob

der für die Regelbefolgung hilfreiche Zwang tatsächlich immer einer übergeordneten, mit überlegenen Gewaltmitteln ausgestatteten Zentralinstanz bedarf. Die oben dargelegte vergleichende Qualifizierung des Europarechts sollte deutlich gemacht haben, daß Regieren mit Rechtsqualität und hoher Regelbefolgung unter bestimmten Umständen auch ohne eine gewaltbegabte und hierarchisch übergeordnete Instanz möglich ist.

Sicherlich kann auf Durchsetzungsinstanzen nicht ganz verzichtet werden. Bei einer kleinen Anzahl von kollektiven Akteuren und unter der Voraussetzung, daß die rechtliche wie gesellschaftliche Internalisierung des Gemeinschaftsrechts nicht unterbunden wird, müssen diese Durchsetzungsinstanzen aber nicht notwendigerweise übergeordnet sein. Eine Konstellation, in der die Rechtsetzung jenseits des Nationalstaates erfolgt, die Rechtsdurchsetzung aber innerhalb der Nationalstaaten und durch reziproke Sanktionspotentiale zwischen den Nationalgesellschaften garantiert wird, scheint vor allem dann ein gangbarer Weg zu sein, wenn sich eine transnationale Öffentlichkeit ausbildet, die die Politikformulierungsprozesse jenseits des Nationalstaates mitbestimmt und die Politikumsetzung mitkontrolliert (vgl. Zürn 1998: Kap. 13). Zumindest auf der europäischen Ebene existiert bereits eine - mitunter fragile, aber jedenfalls deutlich beobachtbare - Verbindung von Interessenkoordination, Reziprozität und transnationalem Diskurs, die auf der einen Seite die Regelungs-betroffenen - wenigstens partiell - in die Politikformulierung und -umsetzung miteinbezieht und auf der anderen Seite die Bindewirkung der entsprechend erzielten Entscheidungen auf ein dem Nationalstaat ähnlich hohes Niveau zu heben vermag. In diesem Sinne könnte sich in einer denationalisierten Welt nicht nur die Politikformulierung zunehmend horizontalisieren, sondern auch deren Durchsetzung. Mit anderen Worten: *Die Horizontalisierung der Rechtsgeltung könnte von einer Horizontalisierung der Rechtsfaktizität begleitet werden.*<sup>51</sup>

Freilich muß man sich im klaren darüber sein, daß befolgtes Recht in Abwesenheit einer übergeordneten Zentralinstanz *und* in Abwesenheit politischer, rechtlicher und gesellschaftlicher Internalisierung kein langfristig tragfähiges Konstrukt darstellt. In dem Maße, wie die gewaltbegabte Absicherung der Rechtsentwicklung durch den Zentralstaat wegfällt und durch den weniger effektiven reziproken Zwang ersetzt wird, erfordert eine hohe Regelbefolgung einen höheren Legitimationsbedarf mittels der kompletten Internalisierung des Rechtssetzungs- und -durchsetzungsprozesses. Zentral bleibt also die Ent-

---

51 Dabei kann die Vorstellung von der Horizontalisierung des Rechts an den Überlegungen anschließen, die schon immer von einer gleitenden Skala von Sanktionsformen- und -mechanismen statt einer dichotomischen, letztlich an der An- oder Abwesenheit von physischer Gewalt(androhung) festgemachten Konzeptualisierung ausging (vgl. u. a. Reisman 1969; Kratochwil 1983; 1989: Kap. 4).

wicklung transnationaler Diskurszusammenhänge und Öffentlichkeit(en), die Voraussetzung für eine derartige komplette Internalisierung und damit für die Erfüllung der sozialintegrativen Funktion des Rechts jenseits der Nationalgesellschaft sind. Die "Diskurstheorie", so schreibt Jürgen Habermas (1994: 364), "macht (aber) das Gedeihen deliberativer Politik nicht von einer (vorab) kollektiv handlungsfähigen Bürgerschaft abhängig, sondern von der Institutionalisierung entsprechender Verfahren und Kommunikationsvoraussetzungen, sowie vom Zusammenspiel der institutionalisierten Beratungen mit informell gebildeten öffentlichen Meinungen". Im europäischen Kontext kann das Wechselverhältnis bei der Ausbildung von demokratischen Institutionen einerseits und europäischer Öffentlichkeit andererseits auf einen Fundus bauen, der bei aller berechtigten Skepsis und Kritik nicht unterschätzt werden sollte. Neben einer "europäischen Rechtskultur" (Häberle 1994) sind vor allem die im Zuge der europäischen Integration signifikant gewachsenen "grenzüberschreitenden Vertrauensverhältnisse" (Beisheim et. al. 1999: 377-387) zu nennen. In diesem Sinne geht es als konkrete Utopie im Zeitalter der Denationalisierung darum, das Recht von seinem naturalistischen Substrat einer Nationalgesellschaft zu befreien und es gleichzeitig gegen die neoliberale Deutung einer Wirtschaftsgemeinschaft zu normativieren.

Ohne die Annäherung an ein denationalisiertes *und* normativiertes Recht sind Defizite in der Problemlösungsfähigkeit politischer Institutionen nicht zu bewältigen. Die Problemlösungsfähigkeit von *rein nationalem Recht* nimmt angesichts denationalisierter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Handlungszusammenhänge ab. Die Problemlösungsfähigkeit von *denationalisierten, aber nur mit geringer Rechtsqualität versehenen Regelungen* wirkt zumindest langfristig gleichfalls Defizite auf. Dieser Befund braucht aber nicht zu einer strukturellen Skepsis zu führen. Europa- und Völkerrecht - unter den genannten Bedingungen legitimatorischer Fundierung und möglichst vollständiger Internalisierung - sind nicht zwangsläufig und *a priori* weniger effektiv als bekannte nationalstaatliche Rechtsordnungen. Es handelt sich hier nicht um die Frage eines qualitativen, strukturellen Unterschiedes zwischen nationalem Recht sowie Europa- oder Völkerrecht, sondern um eine graduelle Abstufung entsprechend des erreichten Standes der Rechtsqualität. Eine angemessene rechtliche, politische und gesellschaftliche Internalisierung vorausgesetzt, vermag auch Recht jenseits des Nationalstaates zu einem legitimen und effektiven Regieren beitragen.

Das Nachdenken über Recht jenseits des Nationalstaates wirft unvermeidlicherweise die empirisch zu klärende Frage nach den Möglichkeiten einer *horizontalisierten Rechtsdurchsetzung* auf. Damit verbindet sich ein Plädoyer für eine erneuerte Beschäftigung mit den Bedingungen von Rechtsfaktizität, also mit der oben bereits erwähnten Vielzahl von Faktoren, die neben der Rechtsgeltung ebenso die Steuerungsleistung und Problemlösungsfähigkeit von Recht beein-

flussen. Dazu zählen neben sozioökonomischen Strukturen, institutionellen Rahmenbedingungen oder Akteursinteressen auch Fragen von Macht und Herrschaft bei der Implementation von Rechtsordnungen. Dabei handelt es sich um das ureigenste Terrain politikwissenschaftlicher Forschung, das im Kontext der Fragen des Rechts jenseits des Nationalstaates neu (oder wieder) begangen werden sollte.





## Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun/Schmidt, Thomas 1998: Grenzprobleme der Demokratie: Konzeptionelle Überlegungen, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft 29), Opladen, 293-320.
- Alter, Karen J. 1998: Who Are the "Masters of the Treaty"? European Governments and the European Court of Justice, in: *International Organization* 52:1, 121-147.
- Anania, Giovanni/Cater, Colin A./McCalla, Alex F. (eds.) 1994: *Agricultural Trade Conflicts and GATT. New Dimensions in US - European Agricultural Trade Relations*, Boulder, Co.
- Annaheim, Jörg 1992: *Die Gliedstaaten im amerikanischen Bundesstaat. Institutionen und Prozesse gliedstaatlicher Interessenwahrung in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Berlin.
- Anter, Andreas 1998: Georg Jellineks wissenschaftliche Politik. Positionen, Kontexte, Wirkungslinien, in: *Politische Vierteljahresschrift* 39:3, 503-526.
- Aust, Anthony 1986: The Theory and Practice of Informal International Instruments, in: *International and Comparative Law Quarterly* 35:4, 787-812.
- Austin, John 1885: The Province of Jurisprudence Determined, in: Austin, John (ed.): *Lectures on Jurisprudence or: The Philosophy of Positive Law. Vol. I*, London, 5th ed., 79-103.
- Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 1999: *Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung*, Baden-Baden.
- Bleckmann, Albert 1984: Ordnungsrahmen für das Recht der Subventionen. Gutachten D für den 55. Deutschen Juristentag, in: *Verhandlungen des Deutschen Juristentags* 55:1, D1-D115.
- Bolzinger, Eckhard 1998: Was ist Dezisionismus? Rekonstruktion eines autonomen Typs politischer Theorie, in: *Politische Vierteljahresschrift* 39:3, 471-502.
- Bull, Hedley 1977: *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Basingstoke.
- Burley, Anne-Marie/Mattli, Walter 1993: Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration, in: *International Organization* 47:1, 41-76.
- Caporaso, James A. 1997: Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics, in: *International Studies Quarterly* 41:4, 563-592.
- Chayes, Abram/Chayes, Antonia Handler 1995: *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, Mass.
- D'Amato, Anthony 1987: *International Law: Process and Prospect*, Dobbs Ferry, NY.
- DiFilippo, Anthony 1997: *Cracks in the Alliance. Science, Technology and the Evolution of US-Japan Relations*, Aldershot.
- Dupont, Cédric/Sciarini, Pascal 1995: La négociation agricole Etats-Unis-Communauté Européenne dans l'Uruguay Round. Une difficile convergence, in: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 1:2-3, 305-352.
- Dworkin, Ronald 1986: *Law's Empire*, Cambridge, Ma.
- Eder, Klaus 1995: Die Dynamik demokratischer Institutionenbildung. Strukturelle Voraussetzungen deliberativer Demokratie in fortgeschrittenen Industriegesellschaften, in: Nedelmann, Brigitta (Hrsg.): *Politische Institutionen im Wandel* (Kölner Zeitschrift für Soziologie

und Sozialpsychologie - Sonderheft 35), Opladen, 327-345.

- Eder, Klaus/Hellmann, Kai-Uwe/Trenz, Hans-Jörg 1998: Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft 29), Opladen, 321-344.
- Efinger, Manfred/Rittberger, Volker/Zürn, Michael 1988: Internationale Regime in den Ost-West-Beziehungen: Ein Beitrag zur Erforschung der friedlichen Behandlung internationaler Konflikte, Frankfurt/M.
- Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate 1994: Inflation und Zerfaserung: Trends der Interessenvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Staat und Verbände, (PVS-Sonderheft 25/1994), Opladen, 175-206.
- Elias, Norbert 1969: Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen, Bern.
- Elster, Jon 1992: Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante, in: Malnes, Raino/Underdal, Arild (eds.): Rationality and Institutions. Essays in Honour of Knut Midgaard, Oslo, 13-50.
- Elster, Jon 1998: Deliberation and Constitution Making, in: Elster, Jon (ed.): Deliberative Democracy, Cambridge, 97-122.
- Evans, Peter B./Jacobson, Harold K./Putnam, Robert D. (eds.) 1993: Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics, Berkeley.
- Franck, Thomas M. 1990: The Power of Legitimacy Among Nations, New York.
- Franklin, Mark 1996: European Elections and the European Voter, in: Richardson, Jeremy J. (ed.): European Union: Power and Policy-making, London, 187-199.
- Garten, Jeffrey E. 1992: A Cold Peace: America, Japan, Germany and the Struggle for Supremacy, New York.
- Gehring, Thomas 1996: Arguing und Bargaining in internationalen Verhandlungen. Überlegungen am Beispiel des Ozonschutzregimes, in: Prittwitz, Volker von (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik, Opladen, 207-238.
- Gerhards, Jürgen 1993: Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, in: Zeitschrift für Soziologie 22:2, 96-110.
- Godt, Christine 1998: Der Bericht des Appellate Body der WTO zum EG-Einfuhrverbot von Hormonfleisch. Risikoregulierung im Weltmarkt, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 9:6, 202-209.
- Goldstein, Judith 1996: International Law and Domestic Institutions. Reconciling North American "Unfair" Trade Laws, in: International Organization 50:4, 541-564.
- Grande, Edgar 1994: Vom Nationalstaat zur europäischen Politikverflechtung. Expansion und Transformation moderner Staatlichkeit - untersucht am Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik, Konstanz: Habil.
- Grande, Edgar 1997: Post-nationale Demokratie - Ein Ausweg aus der Globalisierungsfalle?, in: Fricke, Werner (Hrsg.): Globalisierung und institutionelle Reform. Jahrbuch für Arbeit und Technik 1997, Bonn, 353-367.
- Häberle, Peter 1994: Europäische Rechtskultur. Versuch einer Annäherung in zwölf Schritten, Baden-Baden.
- Habermas, Jürgen 1994: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des

- demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt/Main, 4. Aufl.
- Habermas, Jürgen 1998: Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt/M.
- Hart, Herbert Lionel Adolphus 1972: The Concept of Law, Oxford.
- Höffe, Otfried 1987: Politische Gerechtigkeit. Grundlegung einer Philosophie von Recht und Staat, Frankfurt a.M.
- Holmes, Oliver W. 1897: The Path of Law, in: Harvard Law Review 10, 458-478.
- Horn, Norbert 1996: Einführung in die Rechtswissenschaft und Rechtsphilosophie, Heidelberg.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) 1996: Europäische Integration, Opladen.
- Joerges, Christian 1996a: Das Recht im Prozeß der Europäischen Integration. Ein Plädoyer für die Beachtung des Rechts durch die Politikwissenschaft, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, 73-108.
- Joerges, Christian 1996b: Taking the Law Seriously: On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration, in: European Law Journal 2:2, 105-135.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen 1997a: From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology, in: European Law Journal 3:3, 273-299.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen 1997b: Transforming Strategic Interaction Into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector, in: Journal of European Public Policy 4:4, 609-625.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen 1998: Von intergouvernementalem Verhandeln zur deliberativen Politik: Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komitologie, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft 29), Opladen, 207-233.
- Kant, Immanuel 1795: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, Königsberg.
- Kelsen, Hans 1966: Principles of International Law, New York, 2nd ed.
- Keohane, Robert O. 1980: The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977, in: Holsti, Ole R./Siverson, Randolph M./George, Alexander L. (eds.): Change in the International System, Boulder, Co., 131-162.
- Keohane, Robert O. 1984: After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton.
- Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley 1991: Institutional Change in Europe in the 1980s, in: Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley (eds.): The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change, Boulder, Co., 1-39.
- Kielmannsegg, Peter Graf 1994: Läßt sich die Europäische Gemeinschaft demokratisch verfassen?, in: Europäische Rundschau 22:2, 23-33.
- Knapp, Manfred 1990: Transatlantische Beziehungen: Die USA und Europa zwischen gemeinsamen Interessen und Konflikt, Stuttgart.
- Koh, Harold Hongju 1997: Why Do Nations Obey International Law?, in: Yale Law Journal 106:8, 2599-2659.
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) 1998: Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft 29/1998), Opladen.
- Kopke, Alexander 1997: Rechtsbeachtung und -durchsetzung in GATT und WTO: Der Erklärungsbeitrag der Ökonomik zu internationalen Rechts- und Politikprozessen. Eine neue Synthese mit der Theorie des kommunikativen Handelns von Habermas, Berlin.

- Krasner, Stephen D. 1976: State Power and the Structure of International Trade, in: *World Politics* 28, 317-347.
- Kratochwil, Friedrich 1989: Rules, Norms, and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs, Cambridge.
- Kratochwil, Friedrich V. 1983: Is International Law "Proper" Law? The Concept of Law in the Light of an Assessment of the "Legal" Nature of Prescriptions in the International Arena, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 69:1, 13-46.
- Lappenküper, Ulrich 1994: Der Schuman-Plan, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 42:3, 403-445.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hrsg.) 1998: Standort Europa. Europäische Sozialpolitik, Frankfurt/M.
- Liese, Andrea 1998: Menschenrechtsschutz durch Nichtregierungsorganisationen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 46-47/98, 36-42.
- Lorz, Ralph Alexander 1996: Die Integration des nationalen Wirtschaftsrechts in die internationale Wirtschaftsordnung. Die EG-Bananenmarktordnung als Beispielfall, in: König, Thomas/Rieger, Elmar/Schmitt, Hermann (Hrsg.): *Das europäische Mehrebenensystem (Mannheimer Jahrbuch für europäische Sozialforschung 1)*, Frankfurt/M., 180-199.
- Mancini, G. Federico 1989: The Making of a Constitution for Europe, in: *Common Market Law Review* 26:4, 595-614.
- Marks, Gary/Scharpf, Fritz W./Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang (eds.) 1996: *Governance in the European Union*, London: Sage, 15-39.
- Mattli, Walter/Slaughter, Anne-Marie 1995: Law and Politics in the European Union: A Reply to Garrett, in: *International Organization* 49:1, 183-190.
- Milward, Alan S./Brennan, George/Romero, Federico 1992: *The European Rescue of the Nation State*, Berkeley.
- Peters, Bernhard 1994: Der Sinn von Öffentlichkeit, in: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegung (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34)*, Opladen, 42-76.
- Petersmann, Ernst-Ulrich 1997: Darf die EG das Völkerrecht ignorieren?, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 8:11, 325-331.
- Rawls, John 1993: The Law of Peoples, in: Shute, Stephen/Hurley, Susan (eds.): *On Human Rights*, New York, 41-82.
- Reisman, W. M. 1969: The Enforcement of International Judgments, in: *American Journal of International Law* 63:1, 1-27.
- Rieger, Elmar 1995: Politik supranationaler Integration. Die Europäische Gemeinschaft in institutionentheoretischer Perspektive, in: Nedelmann, Brigitta (Hrsg.): *Politische Institutionen im Wandel (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie - Sonderheft 35)*, Opladen, 349-367.
- Sack, Jörn 1997: Von der Geschlossenheit und den Spannungsfeldern in einer Weltordnung des Rechts, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 8:21, 650-651.
- Schachter, Oscar 1991: *International Law in Theory and Practice*, Dordrecht.
- Scharpf, Fritz W. 1993: Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen, in: Böhret, Carl/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Regieren im 21. Jahrhundert. Zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag*, Opladen, 165-185.

- Schmalz-Bruns, Rainer 1997: Bürgergesellschaftliche Politik - ein Modell der Demokratisierung der Europäischen Union? Demokratietheoretische Annäherungen an Europa, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden, 63-89.
- Shapiro, Martin 1992: The European Court of Justice, in: Sbragia, Alberta M. (ed.): Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the "New" European Community, Washington D.C., 123-156.
- Stein, Eric 1981: Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution, in: American Journal of International Law 75:1, 1-27.
- Sunstein, Cass R. 1996: Public Deliberation, Affirmative Action, and the Supreme Court, in: California Law Review 84:4, 1179-1199.
- Teubner, Gunther 1997: "Global Bukowina": Legal Pluralism in the World Society, in: Teubner, Gunther (ed.): Global Law Without a State, Aldershot, 3-28.
- Triepel, Heinrich 1899: Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig.
- Weiler, Joseph H. H. 1989: Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität, in: Schmuck, Otto/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild, Bonn, 73-94.
- Weiler, Joseph H. H. 1993: Journey to an Unknown Destination: A Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration, in: Journal of Common Market Studies 31:4, 417-446.
- Wesel, Uwe 1997: Geschichte des Rechts. Von den Frühformen bis zum Vertrag von Maastricht, München.
- Wiener, Antje 1997: 'European' Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State, Boulder, Co.
- Wolf, Klaus Dieter 1997: Entdemokratisierung durch Selbstbindung in der Europäischen Union, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden, 271-294.
- Young, Oran R. 1994: International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society, Ithaca.
- Zürn, Michael 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift, 37:1, 27-55.
- Zürn, Michael 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt/M.