

Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung

Nr. 37

Demokratie und Frieden in Europa I

**Ein Beitrag aus Anlass des 60. Geburtstags
von Professor Volker Rittberger am 4. Mai 2001**

Berthold Rittberger

Welche Verfassungsordnung für Europas "erste Gemeinschaft"?

Abteilung für Internationale Beziehungen/
Friedens- und Konfliktforschung
des Instituts für Politikwissenschaft
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Adresse: Melanchthonstr. 36, D-72074 Tübingen

Telefon: ++49 (0)7071 29-78372

Fax: ++49 (0)7071 29-2417

WWW Homepage: <http://www.uni-tuebingen.de/ib/>

© Copyright: Berthold Rittberger, Nuffield College, University of Oxford, New Road, Oxford OX1 1NF,
berthold.rittberger@nuffield.oxford.ac.uk

Tübingen 2001

ISBN 3-927604-34-8

Herausgeber: Volker Rittberger

Redaktion: Klaus Stodick

WWW-Redaktion: Jürgen Plieninger

Editorischer Hinweis: Ab Nr. 23 sind die "Tübinger Arbeitspapiere" (mit einer geringen Verzögerung) auch [auf dem Textserver der Universitätsbibliothek](#) als PDF-Dokument verfügbar.

Zitierempfehlung: Rittberger, Berthold 2001: Welche Verfassungsordnung für Europas "erste Gemeinschaft"? / Hrsg.: Volker Rittberger. - Tübingen : Institut für Politikwissenschaft <Tübingen> / Abteilung Internationale Beziehungen/Friedens- und Konfliktforschung. (Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung ; 37) <<http://www.uni-tuebingen.de/pol/taps/tap37.htm>> rev. 2001-07-24

[Zurück zum Anfang](#)

Inhaltsverzeichnis

[1. Einleitung](#)

[2. Präferenzen für Politikergebnisse und Präferenzen für die Gestalt institutioneller Ordnungen: Prognosen](#)

[2.1. Ökonomische Präferenzen und internationale Kooperation](#)

[2.1.1. Erwarteter Nutzen internationaler Kooperation](#)

[2.1.2. Innenpolitische Zwänge](#)

[2.1.3. Ökonomische Präferenzen für Kooperation und Präferenzen für die institutionelle Ausgestaltung einer gemeinschaftlichen Verfassungsordnung](#)

[2.2. Sicherheitspolitische Präferenzen und internationale Kooperation](#)

[2.2.1. Erwarteter Nutzen internationaler Kooperation](#)

[2.2.2. Innenpolitische Zwänge](#)

[2.2.3. Sicherheitspolitische Präferenzen für Kooperation und Präferenzen für die institutionelle Ausgestaltung einer gemeinschaftlichen Verfassungsordnung](#)

[2.3. Das Problem der Regeleinhaltung und der Verteilung von Kooperationsgewinnen bei der Konstruktion von Verfassungsordnungen](#)

[3. Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung: die EGKS 21](#)

[3.1. "Why cooperate?" Erhebung der Präferenzen Frankreichs, der Bundesrepublik Deutschland und der Benelux Staaten](#)

[3.1.1. Frankreich](#)

[3.1.2. Bundesrepublik Deutschland](#)

[3.1.3. Benelux Staaten](#)

[3.2. Welche Verfassungsordnung für Europa](#)

[3.2.1. Die Hohe Behörde: Institutionalisierung des Prinzips der Supranationalität](#)

[3.2.2. Der Rat und der Gerichtshof: Wie viel mitgliedstaatliche Kontrolle der Hohen Behörde?](#)

[3.2.3 Die Gemeinsame Versammlung: Die Geburtstunde des Parlamentarismus in der europäischen Verfassungspolitik](#)

[4. Schluss und Ausblick](#)

[Literatur](#)

[Fussnoten](#)

[Zurück zum Anfang](#)

"Ever since men have been reflecting on politics they have oscillated between two dramatically opposed interpretations. According to one, politics is conflict, a struggle in which power allows those who possess it to ensure their hold on society and to profit by it. According to the other view, politics is an effort to bring about the rule of order and justice, in which power guarantees the general interest and the common good against the pressures of private interests."

Maurice Duverger, *The Idea of Politics*, 1966, p. xiii

1. Einleitung [*]

Als der französische Außenminister Robert Schuman am 9. Mai 1950 die von Jean Monnet verfasste "Schuman-Erklärung" zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) in Paris im Salon de l'Horloge des Quai d'Orsay verlas, begann nicht nur eine neue Epoche vertiefter internationaler Kooperation und fortlaufender wirtschaftlicher und politischer Integration in Westeuropa, die Erklärung vom 9. Mai legte gleichsam den Grundstein für die Konstruktion eines politischen Systems besonderer Prägung im Europa der "Sechs". [1] Wird man sich der Tatsache bewusst, dass die Verfassungsorgane Europas "erster Gemeinschaft" weitgehend mit denen der heutigen Europäischen Union (EU) übereinstimmen, so ist es umso überraschender festzustellen, dass es kaum Erklärungen dafür gibt, *warum* die Gründerstaaten der EGKS sich für eine bestimmte Verfassungsordnung entschieden haben. [2] Warum haben die sechs Mitgliedstaaten der EGKS weitreichende Entscheidungskompetenzen an eine supranationale Hohe Behörde (die Vorläuferin der Kommission) delegiert, warum eine parlamentarische Versammlung zur "demokratischen Kontrolle" (Jean Monnet) der Hohen Behörde eingesetzt oder einen Gerichtshof geschaffen, dessen Rechtsprechung, wie sich wenige Jahre später zeigte, über nationalem Recht stehen sollte?

Der empirische Beitrag dieses Aufsatzes besteht darin, der Frage nach der Erklärung der *Gestalt* bzw. des "*designs*" der europäischen Verfassungsordnung nachzugehen, einer Frage, der bis heute von politikwissenschaftlicher Seite nur wenig Aufmerksamkeit gewidmet wurde. [3] In der gängigen IB-Literatur werden internationale Institutionen, zu der die europäische Verfassungsordnung zweifelsohne zu zählen ist, definiert als

"a set of rules that stipulate the ways in which states should cooperate and compete with one another. [Institutions] prescribe acceptable forms of state behavior, and proscribe unacceptable kinds of behavior." (Mearsheimer 1994/95: 8).

Institutionen können entweder als *exogen* oder *endogen* betrachtet werden. Im ersten Fall sind Institutionen nicht selbst Erklärungsobjekt, sondern werden als gegeben angenommen. Sie fungieren, wie beispielsweise unterschiedliche EU Gesetzgebungsverfahren oder Abstimmungsmodalitäten, als *intervenierende Variable* und beeinflussen demnach Politikergebnisse, die sich nicht allein aus der Konstellation von Akteurspräferenzen in interdependenten Entscheidungssituationen erklären lassen (vgl. Scharpf 1988 und Tsebelis 1994 für wegweisende Artikel in der EU-Forschung). Im zweiten Fall sind Institutionen selbst abhängige Variable und daher Erklärungsobjekt (vgl. Jupille und Caporaso 1999: 432). Erklärungen über die Formgebung von Institutionen in der EU-Forschung befassen sich meist mit dem Delegieren von Kompetenzen an Gemeinschaftsorgane oder der (Re)Distribution von Kompetenzen zwischen den EU Verfassungsorganen (vgl. Pollack 1997 und Moravcsik 1998). Problemstellungen dieser Art lassen aber unberücksichtigt, dass Kompetenzen erst dann verteilt werden können, wenn ein "institutioneller Überbau" (beispielsweise eine

Verfassungsordnung) existiert, innerhalb dessen Kompetenzen an die unterschiedlichen Verfassungsorgane verteilt werden können. Erklärungen über die Verteilung von Entscheidungskompetenzen können keine Antwort dafür liefern, warum die an der Ausarbeitung der EGKS beteiligten Verhandlungsdelegationen eine Verfassungsordnung geschaffen haben, die in der Geschichte internationaler Kooperation bis dahin ihresgleichen suchte.

Aus theoretisch-konzeptioneller Sicht betrachtet, ist die Frage nach der Erklärung der Gestalt der Verfassungsordnung der EGKS von Bedeutung, da sie nicht "nur" nach den *Bedingungen* und *Ursachen* von Kooperation, sondern auch nach einer Erklärung der *Präferenzen* der an der Ausarbeitung der Verfassungsordnung beteiligten Akteure bezüglich der Gestalt der Verfassungsordnung fragt. Anstatt sich auf die Interaktion von Akteuren und die Erklärung von Politikergebnissen zu beschränken, verlangen Fragen nach Ursprung oder Wandel institutioneller Ordnungen verstärkt nach einer *Erklärung* der Präferenzen der Akteure hinsichtlich ihrer Bereitschaft zu kooperieren und sich auf langfristige institutionelle Arrangements festzulegen. Damit aber nicht genug: Um verstehen zu können, warum politische Akteure den von ihnen gewählten Kooperationsmechanismen eine *bestimmte institutionelle Gestalt* geben, ist es notwendig zu fragen, wie Präferenzen für die Bereitschaft zu Kooperation mit Präferenzen für eine bestimmte institutionelle Struktur zusammenhängen. Dieser Aufsatz greift das Argument auf, dass im Rahmen von Erklärungen über die Entstehung von Institutionen und institutionellen Ordnungen die *Präferenzen von Akteuren für bestimmte Institutionen nicht losgelöst von ihren Präferenzen für bestimmte Politikergebnisse betrachtet werden können*. Schon Douglass North hat darauf hingewiesen, dass gesellschaftliche Akteure Institutionen ins Leben rufen, weil sie sich von der Existenz dieser Institutionen die Verwirklichung ihrer Interessen erhoffen, sei dies die Maximierung wirtschaftlichen Profits, das Erreichen eines ideologischen Zieles, etc. (North 1990: 73). George Tsebelis drückt diese Überlegung prägnant aus, indem er behauptet, dass

"designers of new institutions try to study or guess as best they can the properties of existing institutional practices as well as plausible alternatives, and select the one that is in their interest."
(Tsebelis 1999: 8).

Diese These lässt sich wie folgt verallgemeinern: Wenn wir die Präferenzen gesellschaftlicher Akteure hinsichtlich ihrer Motivation zu kooperieren bestimmen können, ist es möglich, ebenfalls Aussagen darüber zu machen, welche *Form* oder *Gestalt* institutionelle Arrangements annehmen werden. Am Beispiel der EGKS wird dieses Problem untersucht: Auf der Grundlage der Kenntnis der Kooperationsmotive der beteiligten Akteure werden in einem ersten Schritt Prognosen bezüglich der von ihnen bevorzugten Gestalt einer institutionellen Ordnung abgeleitet, die in einem zweiten Schritt einer empirischen Überprüfung unterzogen werden.

Aber nicht nur die Geschichte internationaler Kooperation mag eine unüberschaubare Fülle an potenziellen Fällen liefern. Die soeben angesprochene Logik der Institutionenbildung trägt ebenso zum Verständnis nationaler Verfassungsordnungen bei. So ist beispielsweise in der Forschung zur Entstehung der U.S.-amerikanischen Verfassung unumstritten, dass sich die Verfassungsväter von bestimmten allgemeinen Verfassungsprinzipien auf der Suche nach dem "Gemeinwohl" haben leiten lassen. Aber es ist ebenso unumstritten, dass die Zuteilung von Entscheidungskompetenzen im Rahmen der Verfassungsordnung an die unterschiedlichen Verfassungsorgane Ergebnis eines zähen Verhandlungsprozesses gewesen ist, in dem jeder der 13 Staaten seine eigenen wirtschaftlichen und machtpolitischen Interessen am ehesten verwirklicht sehen wollte (vgl. u.a. Riker 1984; Jillson und Eubanks 1984; Heckathorn und Maser 1987; Hardin 1999). Das Spannungsverhältnis zwischen den Vorstellungen bezüglich der angestrebten "besten" Verfassung (Verfassungsprinzipien) und den zuwiderlaufenden Interessen einflussreicher gesellschaftlicher Gruppierungen (Partikularinteressen) bei der Ausarbeitung von Verfassungsordnungen hat schon Alexander Hamilton in der ersten Ausgabe der *Federalist Papers* erwähnt:

"[O]ur choice should be directed by a judicious estimate of our true interests ^¼ unbiased by considerations not connected with the public good. But this is a thing more ardently to be wished than seriously to be expected. The plan offered to our deliberations, affects too many particular

interests, innovates upon too many local institutions, not to involve in its discussion a variety of views, passions and prejudices little favourable to the discovery of truth." (Wills 1982: 2, Hervorhebung vom Autor).

Calvin Jillson und Cecil Eubanks beschreiben jene von Alexander Hamilton aufgeführte Spannung zwischen der Annahme allgemeinen Verfassungsprinzipien und der Verteilung von Kompetenzen innerhalb des Verfassungsrahmens an politische Akteure als Spannung zwischen Fragen "höherer Ordnung" und "niederer Ordnung":

"At the 'higher' level, the constitution-maker wrestles with general questions concerning the scope, scale, and form appropriate to government. 'Will the government have a legislative or an executive focus? Will its legislature be bicameral or unicameral?' As the general institutional design and the relationships that will pertain among its component parts become clear, the constitution-maker moves closer to the realm of practical politics. The questions that dominate this 'lower' level of constitutional design concern the regulation of political behaviour through rules governing such specific matters as suffrage and voting, eligibility to office and representation. [Q]uestions at this level are much more likely to be decided with direct reference to the political, economic and social characteristics of the chooser than with reference to philosophical principles." (Jillson und Eubanks 1984: 438)

Wie weiter unten gezeigt wird, sahen sich die Konstrukteure der ersten Europäischen Verfassungsordnung mit einem ähnlichen Spannungsfeld konfrontiert wie ihre amerikanischen "Vorgänger". Die sozio-ökonomischen, macht- und sicherheitspolitischen Ziele der nationalen Regierungen bei den EGKS-Verhandlungen haben im wesentlichen festgelegt, ob sich die Verhandlungsdelegationen (im Sinne Jillsons und Eubanks) eher Fragen "höherer" oder "niederer" Ordnung zugewendet haben.

Neben den oben erwähnten Punkten, greift dieser Aufsatz zudem eine Diskussion auf, die sowohl in der allgemeinen Institutionalismusforschung als auch im Bereich der Internationalen Beziehungen geführt wird. In dieser Diskussion geht es vor allem darum, verschiedene Ansätze zur Erklärung von Kooperation und deren Institutionalisierung auf die Möglichkeit hin zu untersuchen, ob und wie sie zu verbinden sind, um die Phänomene "Entstehung und Wandel von Institutionen" besser erklären zu können (vgl. Goldstein und Keohane 1993; Zangl und Zürn 1999; Hasenclever, Mayer und Rittberger 2000). Eine Verknüpfung von Elementen unterschiedlicher *kommensurabler Ansätze* [4] zur Erhebung und Erklärung von Akteurspräferenzen - wie sie beispielsweise von Hasenclever, Mayer und Rittberger (2000) für rationalistische Ansätze in den IB gefordert wird - wird in der Vergleichenden Politikwissenschaft beispielsweise unter dem Begriff des "akteurszentrierten Institutionalismus" vorangetrieben (vgl. Scharpf 1997; Zangl und Zürn 1999). Diese Diskussion ist hier von Interesse, da diese Ansätze der Erklärung und systematischen Erhebung von Akteurspräferenzen eine besondere Bedeutung beimessen. [5] So können beispielsweise der Neorealismus und Neoliberale Institutionalismus zwar Antworten darauf geben, warum sich Staaten zu kooperativem Verhalten entschließen, sie sind aber zum Scheitern verurteilt, wenn es darum gehen soll, Prognosen über die Gestalt institutioneller Ordnungen zu machen: Warum wurde in Westeuropa eine Verfassungsordnung geschaffen, die Elemente von Supranationalität und demokratischer Kontrolle einschloss? Um daher nicht nur Aussagen über Präferenzen bezüglich kooperativen Verhaltens, sondern auch bezüglich der institutionellen Gestalt kooperativer Arrangements machen zu können, muss eine *theory of state motivation* (Hasenclever, Mayer und Rittberger 2000) sowohl "materielle" Variablen als auch ideelle Faktoren, wie beispielsweise Normen, in eine Analyse von Akteurspräferenzen mit einbeziehen. [6] Bei der Analyse von Akteurspräferenzen stellt sich primär die Frage, wie politische Akteure ihre "Nutzenfunktion" definieren. Wie weiter unten gezeigt wird, hängt die Beantwortung dieser Frage vor allem davon ab, wie genau Akteure ihre Ziele und Präferenzen bezüglich bestimmter Politikprobleme zu definieren imstande sind, zu welchem Grad innenpolitische Akteure Druck auf nationale Regierungen ausüben können, eine bestimmte Politik zu verfolgen (Putnam 1988; Evans, Jacobson und Putnam 1993; Hasenclever, Mayer und Rittberger 1997) oder wie stark Regierungen externe Bedrohungen ihrer Sicherheit oder Souveränität

wahrnehmen (Ikenberry 1998, 2001). Beispielsweise können politische Akteure in Entscheidungssituationen, in denen sie sich über potenzielle Handlungsalternativen im unklaren sind oder wenn sie deren Kosten und Nutzen *a priori* nicht beziffern können, auf normative Strukturen Rückgriff nehmen, die ihnen "helfen", die Auswirkungen bestimmter Entscheidungssituationen zu verstehen. Normen können demnach zur Komplexitätsreduktion beitragen. Den Beitrag, den Normen beim Prozess der Definition von Akteurspräferenzen leisten können wird von Judith Goldstein und Robert Keohane wie folgt beurteilt: [7]

"Ideas serve the purpose of guiding behaviour under conditions of uncertainty by stipulating causal patterns or by providing compelling ethical or moral motivations for action." (Goldstein und Keohane 1993: 16).

Um systematisch die unterschiedlichen Präferenzen der sechs an der EGKS-Verhandlung beteiligten Akteure in bezug auf die Ausgestaltung des institutionellen Rahmens und der Kompetenzverteilung zwischen den Organen untersuchen zu können, werden im nachfolgenden Abschnitt zwei Ansätze zur Präferenzbildung vorgestellt und Prognosen bezüglich der Präferenzbildung der beteiligten Akteure hergeleitet (*Abschnitt 2*). Daran anschließend werden diese Prognosen einer empirischen Untersuchung anhand von drei Fallstudien unterzogen. In diesen Fallstudien geht es darum, die Varianz der Präferenzen Frankreichs, der Bundesrepublik Deutschland und der Benelux-Staaten hinsichtlich ihrer Kooperationsmotive zu erklären (*Abschnitt 3*). Im darauf folgenden Abschnitt werden die Präferenzen der Akteure für Kooperation in Präferenzen für die Ausgestaltung der institutionellen Ordnung und Kompetenzverteilung zwischen den Verfassungsorganen "übersetzt". Im Hinblick auf die Verfassungsordnung der EGKS wird dann gezeigt, dass Präferenzen für bestimmte Kooperationsergebnisse eng mit Präferenzen über Institutionen korrelieren (*Abschnitt 4*).

[Zurück zum Anfang](#)

2. Präferenzen für Politikergebnisse und Präferenzen für die Gestalt institutioneller Ordnungen: Prognosen

In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, ob allgemeine Aussagen darüber gemacht werden können, wie *Politikpräferenzen* mit Präferenzen für bestimmte Institutionen korrelieren. Es wurde bereits argumentiert, dass sich rationale Akteure diejenigen Institutionen wünschen, die zur Verwirklichung der von ihnen meist gewünschten Politikergebnisse beitragen. Doch auch wenn politische Akteure ein gemeinsames Interesse an Kooperation und ihrer Institutionalisierung teilen, heißt das noch lange nicht, dass ihre Präferenzen bezüglich der grundlegenden Motivation für ein kooperatives Verhalten übereinstimmen und infolge dessen ist es auch wahrscheinlich, dass die Präferenzen im Hinblick auf die von ihnen befürwortete Verfassungsordnung auseinander liegen.

Im folgenden werden zwei Ansätze zur Präferenzbildung vorgestellt: Der erste Ansatz betont die Rolle innenpolitischer Faktoren bei der Herausbildung der Präferenzen von Staaten (*Abschnitt 2.1.*) und steht somit liberalen Theorien der IB (Putnam 1988, Evans, Jacobson und Putnam 1993) und dem utilitaristisch-liberalen Ansatz in der Außenpolitikanalyse nahe (Freund und Rittberger 2001). Die Hauptaussage liberaler Ansätze zur Präferenzbildung wird von Andrew Moravcsik wie folgt zusammengefasst:

"Government policy is ... constrained by the underlying identities, interests, and power of individuals and groups (inside and outside the state apparatus) who constantly pressure the central decision-makers to pursue policies consistent with their preferences." (Moravcsik 1997: 518)

Der Fokus liberaler Ansätze als "Theorie der Präferenzbildung" richtet sich demnach auf die Aggregation von Präferenzen "von unten nach oben" (vgl. Moravcsik 1998; Bienen, Freund und Rittberger 1999; Rittberger et al. 2001).

Der zweite Ansatz (*Abschnitt 2.2.*) besitzt vor allem dann Erklärungskraft, wenn die Aggregation von Präferenzen "von unten nach oben" nicht ausführbar ist, was vor allem in Situationen zutrifft, in denen soziale Interessen "schwach" ausgeprägt sind und Regierungsparteien relativ autonom von innenpolitischen Interessen Entscheidungen treffen können (Freund und Rittberger 2001). Um die Logik der Präferenzbildung in beiden Ansätzen verdeutlichen zu können, werden sie anhand folgender Einflussfaktoren unterschieden: Erstens werden beide Ansätze bezüglich des *erwarteten Nutzens kooperativen Verhaltens* untersucht (welches sind die von sozialen Akteuren verfolgten Ziele?). Zweitens werden die "Quellen" der Politikpräferenzen der Regierungen untersucht: Hier stellt sich die Frage, inwiefern *innenpolitische Zwänge* die Politikpräferenzen der Regierungen und somit auch die Präferenzen für die Ausgestaltung von Institutionen beeinflussen? Sind den Regierungsparteien aufgrund einflussreicher sozialer Interessen die Hände gebunden oder können die an der Regierung beteiligten politischen Parteien mehr oder weniger autonom von innenpolitischen Interessen Entscheidungen treffen? In einem nächsten Schritt wird dann untersucht, welche Auswirkungen diese Kooperationslogiken auf die Ausgestaltung institutioneller Strukturen haben.

2.1. Ökonomische Präferenzen und internationale Kooperation

2.1.1. Erwarteter Nutzen internationaler Kooperation

Wann und warum streben Staaten Kooperation und Integration im Politikbereich "Wohlfahrt" an? [8] Andrew Moravcsik sieht in internationaler Kooperation, einen

"effort to arrange mutually beneficial policy coordination among countries whose domestic policies have an impact on one another. In short, cooperation is a means for governments to restructure the pattern of economic policy externalities ... to their mutual benefit." (Moravcsik 1998: 35).

Akteurspräferenzen für die Bereitschaft zur Kooperation lassen sich demnach anhand polit-ökonomischer Variablen bestimmen. So bevorzugen Staaten, in denen bestimmte Industriesektoren regional oder international wettbewerbsfähig sind, eine Liberalisierung von Handelsbeziehungen gegenüber der Aufrechterhaltung unterschiedlicher nationaler Handelsbarrieren. Im Hinblick auf internationale Kooperation im Währungsbereich können ebenfalls Prognosen über die Präferenzen von Staaten abgeleitet werden. Moravcsik (1998: 42) argumentiert, dass beispielsweise die Varianz nationaler Präferenzen für die Stabilisierung von Wechselkursen nachhaltig durch unterschiedliche Ausprägungen der Variablen Kapitalmobilität, Handelsinterdependenz und Inflationsrate bestimmt wird. James Walsh wählt einen ähnlichen Ansatz, indem er Varianz staatlicher Präferenzen ebenfalls durch die Höhe der Inflationsrate, aber auch durch unterschiedliche Finanzsysteme in den jeweiligen Staaten erklärt. [9] Regierungen streben danach, einerseits die erwarteten Kooperationsgewinne in denjenigen Politikbereichen langfristig festzuschreiben, in denen sie am höchsten sind, und andererseits eine Verteilung der Kooperationsgewinne zu erzielen, die ihren individuellen Nutzen maximiert (so dass die Forderungen ihrer "core constituencies" erfüllt werden können, um beispielsweise Wiederwahlchancen zu sichern). Mit der Konstruktion institutioneller Strukturen verfolgen politische Akteure demnach den Zweck, Kooperationsgewinne zu sichern (d.h. die Pareto-Grenze zu erreichen) und durch Kompetenzverteilung zwischen den Institutionen, die von jeder Regierung meist gewünschte Verteilung der Kooperationsgewinne sicherzustellen (d.h. den für jede Regierung optimalen Punkt auf der Pareto-Grenze zu erreichen), wobei es allerdings dann meist zu Koordinationsproblemen mit Verteilungskonflikt kommen kann, die im Rahmen von Verhandlungsprozessen gelöst werden (vgl. Knight 1992; Zürn 1992).

2.1.2. Innenpolitische Zwänge

Innenpolitischer Druck (z.B. durch einflussreiche Interessengruppen, parteipolitische Sachzwänge etc.) kann, wie soeben schon angedeutet, erheblichen Einfluss auf die Politikpräferenzen von Regierungen im Hinblick auf ihre

Bereitschaft zu internationaler Kooperation ausüben:

""The decision to cooperate should be preceded by pressure from domestic producers and by the overt failure of unilateral policies to achieve domestic regulatory or fiscal objectives. In the political economy view, competitiveness concerns and policy failure combine to catalyze cooperation." (Moravcsik 1998: 37).

Markus Jachtenfuchs (1999: 349) argumentiert, dass sich im Politikfeld "Wohlfahrt" durch das Wirken des Marktmechanismus Interessenlagen "alles in allem gut in Präferenzen umsetzen lassen", so dass in diesen Politikbereichen im Regelfall davon ausgegangen werden kann, dass Regierungen aufgrund des Drucks innenpolitischer Akteure und wirtschaftlicher Überlegungen klar spezifizierte Präferenzen haben. Da z.B. Unternehmen und Wirtschaftsverbände in diesem Politikfeld "relativ geringe Freiheitsgrade in der Wahl ihrer Strategie [haben], ... [haben] die Regierungen ... ihrerseits meist keinen Grund, sich den spezifischen Interessen sektoraler Gruppen zu widersetzen, denn deren Wohlergehen ist eine Bedingung für ihren eigenen wirtschaftspolitischen Erfolg und damit eine wesentliche Voraussetzung für ihr eigenes Überleben" (Jachtenfuchs 2000: 18). Nationale Regierungen werden demnach vor allem in denjenigen Bereichen nach gemeinsamen Lösungen streben, in denen der innenpolitische Druck am größten und die erwarteten Gewinne am höchsten sind.

2.1.3. Ökonomische Präferenzen für Kooperation und Präferenzen für die institutionelle Ausgestaltung einer gemeinschaftlichen Verfassungsordnung

Polit-ökonomische Ansätze zur Erklärung der Präferenzbildung prognostizieren, dass die Bereitschaft zu internationaler Kooperation entlang sektorspezifischer Linien verläuft und die Stärke innenpolitischer Zwänge sowie die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Sektoren widerspiegelt. Demnach kann auch erwartet werden, dass das Delegieren (*delegation*) oder Zusammenlegen (*pooling*) von Entscheidungskompetenzen entlang dieser sektorspezifischen Linien verläuft. Die Absicht und Bereitschaft von Staaten, Entscheidungskompetenzen zu delegieren oder zusammenzulegen, erwächst vor allem aus dem Problem "zeitinkonsistenter Präferenzen". Durch freiwilliges "Sich-an-den-Mast-bindem" versuchen Regierungen in bester Odysseus-Manier Kooperationsgewinne langfristig zu sichern und sich somit selbst vor der Versuchung zu schützen, gegen die gemeinschaftlichen Regelungen zu verstoßen oder sie zu blockieren, um kurzfristige Gewinne verbuchen zu können, welche langfristige Gewinnerwartungen aber nachhaltig zu untergraben imstande sind (vgl. u.a. Garrett 1992; Pollack 1997; Moravcsik 1998; Majone 2001). Moravcsik argumentiert beispielsweise, dass sich bei den Verhandlungen zur Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) die "Sechs" für das Delegieren und Zusammenlegen von Entscheidungskompetenzen in Politikbereichen stark machten, in denen der sektorspezifische Nutzen von Kooperation die erwarteten Kosten einer Vergemeinschaftung überstiegen. So befürwortete beispielsweise Frankreich eine gemeinsame Finanzierung der Landwirtschaftspolitik und die Handelsliberalisierung von Agrarprodukten, während Deutschland qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rahmen einer gemeinsamen Handelspolitik und Wettbewerbspolitik für wünschenswert hielt. Wie oben bereits erwähnt wurde, kann eine direkte Verbindung zwischen Präferenzen für die Realisierung bestimmter Politikergebnisse und den damit verbundenen Präferenzen für institutionelle Regelungen ausgemacht werden. In Situationen, in denen die Interessen von Akteuren klar umrissen und erwartete Kooperationsgewinne oder -verluste konzentriert sind oder sich "starke soziale Interessen" ausbilden und für bestimmte Politiken einsetzen, ist zu erwarten, dass sich die Präferenzen für institutionelle Regelungen primär an der Verwirklichung dieser konkreten Politikziele orientieren. Das verfügbare Arsenal an institutionellen Lösungen wird somit von polit-ökonomischen und innenpolitischen Zwängen festgelegt. Im Hinblick auf die Unterscheidung zwischen institutionellen Fragen "höherer" und "niederer" Ordnung ist zu konstatieren, dass im Rahmen einer polit-ökonomischen Erklärung von Akteurspräferenzen keine allgemeinen Aussagen über Präferenzen bezüglich der Ordnungsprinzipien der zu verfassenden Gemeinschaft gemacht werden können. Fragen der Kompetenzverteilung zwischen Verfassungsorganen im Rahmen von Entscheidungsprozessen, d.h. Fragen

"niederer" Ordnung, stehen bei einer polit-ökonomischen Erklärung von Präferenzen im Mittelpunkt. Fragen über die Ausgestaltung des institutionellen Rahmens, d.h. der Ordnungsprinzipien der Gemeinschaft, spielen nur dann eine Rolle, wenn die "institutionelle Antwort" auf diese Fragen "höherer" Ordnung mit der Realisierung sozio-ökonomischer Politikziele in Konflikt steht. Normen über "angemessene" Ordnungsprinzipien der Gemeinschaft können bestenfalls "ins Auge springende Lösungen" (*focal points*) sein. Dies bedeutet, dass beispielsweise in einer Situation, in der Akteure weitgehend indifferent gegenüber unterschiedlichen Ordnungsprinzipien sind (d.h., wenn diese Lösungen keine fundamentalen Verteilungswirkungen hervorrufen), diejenige Lösung von allen Akteuren bevorzugt wird, die im Einklang mit Normen bezüglich der Legitimität bestimmter verfassungspolitischer Ordnungsprinzipien steht. [10] Je stärker jedoch internationale Kooperation und die daraus resultierenden Kooperationsgewinne zu Verteilungsproblemen zwischen den beteiligten Akteuren führen, desto stärker wird die Kompetenzverteilung zwischen Verfassungsorganen in den Vordergrund rücken, und desto weniger werden Normen auf die Interessen der Akteure einwirken können: Im Rahmen eines polit-ökonomischen Ansatzes zur Erklärung der Präferenzbildung wirken Normen nur, solange sie die Verteilung von Gewinnen nicht nachhaltig beeinflussen, d.h. wenn die Ausgestaltung der Ordnungsprinzipien die Verteilung der Kooperationsgewinne nicht nachhaltig tangiert.

Aus den vorangegangenen Ausführungen können demnach folgende Prognosen abgeleitet werden:

Es kann erwartet werden, dass innenpolitische Zwänge und die relative Wettbewerbsfähigkeit von Wirtschaftssektoren maßgeblich die Präferenzen von Staaten für internationale Kooperation beeinflussen. Um Kooperationsgewinne festzuschreiben, wird das Delegieren oder Zusammenlegen von Kompetenzen sektorspezifisch vorgenommen werden. Akteure werden Fragen "niederer" Ordnung Priorität vor Fragen "höherer" Ordnung zuweisen, da die Kompetenzverteilung zwischen den Verfassungsorganen maßgeblichen Einfluss auf die Verteilung von Kooperationsgewinnen hat (Fragen "niederer" Ordnung). Insofern die Ausgestaltung der Ordnungsprinzipien der Verfassung (Fragen "höherer" Ordnung) keine Konsequenzen für die Verteilung von Kooperationsgewinnen hat, können Normen als "ins Auge springende Lösungen" auf die Ausgestaltung des allgemeinen institutionellen Rahmens einwirken.

2.2. Sicherheitspolitische Präferenzen und internationale Kooperation

2.2.1. Erwarteter Nutzen internationaler Kooperation

Die Konstruktion von kooperativen Arrangements in der internationalen Politik geschieht jedoch nicht nur, um von den "ökonomische Externalitäten" kooperativer Arrangements zu profitieren, sondern auch um wahrgenommenen Sicherheitsbedrohungen entgegenzuwirken, d.h. um von "sicherheitspolitische Externalitäten" zu profitieren, die beispielsweise auch von Kooperation in ökonomischen Bereichen herrühren können (vgl. Moravcsik 1998: 29). In diesem Zusammenhang stellt sich nun die Frage, unter welchen Umständen sicherheitspolitische Überlegungen zu internationaler Kooperation und dem Zusammenlegen von Kompetenzen bzw. dem Delegieren von Souveränitätsrechten an supranationale Akteure führen? John Ikenberry (1998, 2001) argumentiert, dass insbesondere nach Krisen- oder Kriegssituationen Staaten, die ihre sicherheitspolitische oder wirtschaftliche Machtposition mittel- bis langfristig gefährdet sehen, zu strategisch bedingter "Selbstkontrolle" (*strategic restraint*) neigen, d.h. institutionelle Einbindung unilateralem Verhalten den Vorzug schenken. Dies kann zur Konsequenz haben,

"that the leading state takes advantage of its privileged postwar position to secure a set of legitimate and durable rules and institutions that will preserve and extend its advantages in the future. The leading state ... gives up some of its unilateral discretion to use its asymmetric power position to force favorable outcomes in exchange for the ... compliance of secondary states organized around agreed upon principles and institutional processes." (Ikenberry 1998: 153).

Die Konstruktion von Institutionen zur Verwirklichung sicherheitspolitischer Ziele erscheint dominanten Akteuren vor allem dann nützlich, wenn ihre *outside options* an Attraktivität verlieren, d.h. wenn mögliche Alternativen zur Erreichung sicherheitspolitischer Ziele (z.B. alternative Allianzen oder unilaterale Strategien) nicht den gewünschten Effekt produzieren können. Je stärker daher die *outside options* eines Akteurs schwinden, desto eher wird er zu institutioneller Einbindung bereit sein, um langfristige Sicherheitsinteressen befriedigen zu können. Je unattraktiver sich der Status Quo für die Akteure gestaltet, desto eher werden sie bereit sein, kooperative und bindende Arrangements einzugehen. James Buchanan (1975) spricht in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit eines "Sprungs aus dem Dschungel der Anarchie". Doch selbst wenn Akteure diese Notwendigkeit wahrnehmen, ist es für die Stabilität kooperativer Arrangements unabdingbar, dass sie einander glaubhaft machen können, ihre Kompetenzen im Rahmen kooperativer Arrangements nicht zu missbrauchen. Dieses Problem der Einhaltung von Versprechen (*compliance-Problem*) kann in der Regel durch das Errichten von *commitment institutions* gelöst werden, da sonst das kooperative Arrangement auseinanderbricht (Matthi 1999: 53-55).

2.2.2. Innenpolitische Zwänge

Im Gegensatz zur vorangegangenen Diskussion ökonomischer Präferenzen ist der Einfluss innenpolitischer Zwänge auf die Politikpräferenzen von Regierungen im Hinblick auf internationale Kooperation bei sicherheitspolitischen Überlegungen schwerer festzustellen. Jachtenfuchs zufolge lassen sich in Fragen der Sicherheitspolitik "kaum präzise sektorale Interessen, sondern bestenfalls recht unspezifische nationale Interessen strukturalistisch ableiten." (Jachtenfuchs 2000: 18) Auch wenn die neuere IB-Forschung die "strukturalistische" Variante des Neorealismus um eine einflussorientierte Variante erweitert hat (vgl. Grieco 1995; Baumann, Rittberger, Wagner 1999; Rittberger 2001), können zwar Anreize zu kooperativem Verhalten auf der Basis neorealistischer Erklärungen abgeleitet werden, sie helfen aber nicht zu erklären, warum unterschiedliche Akteure divergierende Präferenzen in bezug auf die Ausgestaltung der Verfassungsorgane internationaler Organisationen haben (Fragen "höherer" Ordnung). Die Lösung zu dieser Frage liegt beispielsweise für Jachtenfuchs darin, dass Staaten, die die Wahl unter mehreren möglichen institutionellen Lösungen haben, sich von national-spezifischen Verfassungsideen leiten lassen (Jachtenfuchs 1999: 345). Die Frage, inwiefern Ideen oder Normen auf die Präferenzen der Akteure bezüglich der Verfassungsstruktur wirken, wird im nächsten Abschnitt aufgegriffen.

2.2.3. Sicherheitspolitische Präferenzen für Kooperation und Präferenzen für die institutionelle Ausgestaltung einer gemeinschaftlichen Verfassungsordnung

Die Frage, unter welchen Umständen es politischen Akteuren möglich ist, kooperative Lösungen erfolgreich zu institutionalisieren und welche Gestalt institutionalisierte kooperative Arrangements annehmen werden, soll im folgenden näher beleuchtet werden. Im "vorkonstitutionellen" Status (z.B. nach einem Systemzusammenbruch oder größeren internationalen Konflikt) setzt sich in einem einmalig gespielten Dilemmaspiel zwischen sicherheitspolitisch und/oder ökonomisch interdependenten Akteuren die nicht-kooperative Lösung durch, obwohl für beide Akteure die kooperative Lösung Pareto-optimal wäre. Im folgenden wird argumentiert, dass vor allem der Länge der Zeithorizonte von Politikern eine maßgebliche Rolle bei der Lösung des Dilemmaspiels zukommt: Je länger ihre *Zeithorizonte* sind, d.h. je schwächer sie zukünftige Kooperationsgewinne diskontieren, um so eher sind sie bereit, kooperative Arrangements zu honorieren. Dies ist v.a. dann der Fall, wenn innenpolitische Zwänge oder wahltaktische Überlegungen die Politiker *nicht* zu einer stärkeren Diskontierung zukünftiger Gewinne aus kooperativem Verhalten veranlassen. In spieltheoretischer Sprache bedeutet dies, dass die Wahrscheinlichkeit der Kooperation und Institutionalisierung steigen wird, wenn die von Akteuren erwarteten Auszahlungen für kooperatives Verhalten ansteigen. [11] Wenn dies der Fall ist, können Kooperationsgewinne beispielsweise dadurch langfristig gesichert werden, dass Akteure dem Prinzip der Einstimmigkeit abschwören,

unabhängige Organe mit weitreichenden Entscheidungskompetenzen versehen oder Streitschlichtungsmechanismen mit Sanktionsgewalt einsetzen, die über die Einhaltung der Absprachen wachen. Wenn demnach interdependente politische Akteure danach streben, ihre Sicherheitsinteressen durchzusetzen und ihre *outside options* schwinden sehen, und wenn zugleich innenpolitische Opposition (oder ideologische "Selbstopposition") ihr kooperatives Verhalten nicht abstrafen wird, dann ist die Errichtung bindender institutioneller Regelungen möglich und wahrscheinlich. Aber natürlich geht es nicht nur darum Institutionen zu schaffen, die das Problem der Nicht-Kooperation (*defection-Problem*) des Dilemmaspiels zu lösen vermögen. In einem zweiten Schritt geht es auch darum, Kooperationsgewinne zu verteilen, also das *division-Problem* zu lösen. Heckathorn und Maser (1987) weisen darauf hin, dass das *defection-* und das *division-Problem* eng miteinander zusammenhängen: Die Konstruktion von Institutionen oder Verfassungsorganen, die die Durchsetzung von Entscheidungen sicherstellen sollen, hat auch Verteilungswirkungen, indem manche Akteure durch die Konstruktion bestimmter institutioneller Strukturen besser und andere schlechter gestellt werden. Zusammenfassend lässt sich jedoch sagen, dass unter den hier aufgeführten Bedingungen, Staaten zuallererst danach streben, Kooperation institutionell abzusichern, bevor sie an die Verteilung der Kooperationsgewinne gehen: Die Lösung des Dilemmaspiels genießt demnach Vorrang gegenüber dem Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt, das sich in der kooperativen Lösung des Gefangenendilemmas "eingenistet" hat.

Da unter den oben genannten Bedingungen die politischen Akteure relativ freie Hand in bezug auf die Frage haben, wie die zu schaffende institutionelle Ordnung gestaltet sein soll, ist anzunehmen, dass Normen bezüglich einer als angemessen angesehenen politischen Ordnung die Handlungsoptionen der Akteure definieren helfen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn Verteilungskonflikte über die Kooperationsgewinne zwischen den Akteuren gering sind, oder ein hohes Maß an Unsicherheit über die Verteilung dieser Gewinne vorherrscht. In der theoretischen Literatur über die Entstehung von Verfassungsordnungen wird diesem Argument ein hoher Stellenwert zugemessen: Akteure, die institutionelle Arrangements hinter einem "Schleier des Nichtwissens und der Unsicherheit" eingehen (Brennan und Buchanan 1993: 37ff.; siehe auch Tsebelis 1990: 115ff. und Ikenberry 1998: 161), werden bei den Verhandlungen über institutionelle Regelungen sich stärker von allgemeinen Verfassungsprinzipien oder Fairness-Überlegungen leiten lassen. Für die Rolle von Normen für die Definition von Akteurspräferenzen bedeutet dies, dass unter der Bedingung von Unsicherheit Normen als *road maps* fungieren, indem

"[they] serve the purpose of guiding behavior under conditions of uncertainty by stipulating causal patterns or by providing compelling ethical or moral motivations for action." (Goldstein und Keohane 1993: 16).

Jachtenfuchs drückt das Unsicherheitsproblem ähnlich aus, indem er argumentiert, dass in durch hohe Komplexität gekennzeichneten Situationen, Interessenlagen oft unklar sind und Akteure daher auf normative Strukturen zurückgreifen müssen, um sich überhaupt erst ihrer Präferenzen bewusst zu werden. Demnach "konkretisieren" Normen "unspezifische Interessenlagen" und helfen den Akteuren zu begreifen, was sie überhaupt anstreben (Jachtenfuchs 1999: 348). Für Jachtenfuchs sind diese Normen insbesondere unterschiedliche *Verfassungsideen*, welche sich durch national und ideologisch unterschiedliche Vorstellungen über die Ausübung von legitimer "Herrschaft", sowie über die Bereitstellung von innerer/äußerer "Sicherheit" und "Wohlfahrt" definieren. Jachtenfuchs zufolge lässt sich die Wirkung von Verfassungsideen auf Akteurspräferenzen dann am besten nachzeichnen, wenn

"gleichgerichtete Interessenlagen vorliegen, die Vorstellungen der einzelnen Staaten über die Institutionen, mit denen sich Kooperationsgewinne in diesen Bereichen realisieren lassen, jedoch weit auseinander laufen." (Jachtenfuchs 1999: 345).

Normen bestimmen demzufolge, welche Handlungsoptionen Akteure überhaupt besitzen, d.h. sie legen das Spektrum möglicher Handlungsstrategien und -ergebnisse fest.

Aus den vorangegangenen Ausführungen können demnach folgende Prognosen abgeleitet werden:

Der Grad der Zustimmung von Staaten bezüglich zur internationaler Institutionen ist höher, je länger ihre Zeithorizonte sind (oder je autonomer sie im Hinblick auf einflussreiche gesellschaftliche Interessen agieren können) und je weniger sie durch die ihnen zu Verfügung stehenden outside options imstande sind, ihre individuellen Sicherheitsbedenken zu befriedigen. Da das Hauptproblem bei der Bereitstellung von Institutionen das Problem der Einhaltung von Verpflichtungen ist, geht es Staaten vor allem darum, die institutionellen Strukturen so auszugestalten, dass Entscheidungen für alle Staaten bindend sind. Demnach ist zu erwarten, dass Fragen "höherer" Ordnung Priorität gegenüber Fragen "niederer" Ordnung besitzen. Je schwächer der Verteilungskonflikt über die Kooperationsgewinne ausfällt und je größer die Unsicherheit über die Verteilungsfolgen von institutionalisierter Kooperation ist, desto eher greifen Staaten auf normative Strukturen zurück, um ihre Präferenzen zu definieren.

2.3. Das Problem der Regeleinhaltung und der Verteilung von Kooperationsgewinnen bei der Konstruktion von Verfassungsordnungen

Je eher Staaten in der Lage sind, ihre Präferenzen in bezug auf erwünschte Politikergebnisse genau zu definieren, desto eher werden sie auch in der Lage sein, institutionelle Mechanismen zu spezifizieren, von denen sie sich den höchstmöglichen Nutzen versprechen. Natürlich heißt dies nicht, dass einzig und allein die Verteilungsproblematik bei der Errichtung von Institutionen im Vordergrund steht. Vor allem bei der Gründung neuer politischer Ordnungen spielt die Frage nach der Einhaltung des anvisierten kooperativen Arrangements keine unwichtige Rolle. Jedoch liegt bei Staaten, die nach den "ökonomischen Externalitäten" von Kooperation streben der Schwerpunkt auf der Sicherstellung der Verteilungsleistung der zu schaffenden Gemeinschaft, wohingegen die Dominanz sicherheitspolitischer Präferenzen die Verteilung der Kooperationsgewinne zwischen den Staaten vorerst als sekundär erscheinen lässt, weil es gegebenenfalls gar nicht möglich ist, die Kosten und Gewinne kooperativer Handlungen genau zu beziffern. In diesem Fall steht die Frage im Vordergrund, wie man eine kooperative Lösung institutionalisieren kann, um das *defection-Problem* (Problem der Nicht-Kooperation) zu lösen (siehe *Abbildung 1.a.*). Es handelt sich also um ein Dilemmaspiel, in dem Institutionen einen Beitrag zur Sicherstellung des Pareto-optimalen Ergebnisses leisten können. Es wurde bereits erwähnt, dass zu diesem Zweck Staaten beispielsweise Entscheidungskompetenzen an unabhängige Akteure abtreten oder einen Gerichtshof mit Sanktionsgewalt über die Einhaltung der Regelungen wachen lassen können. Wenn hingegen ökonomisch-induzierte Präferenzen ausschlaggebend für kooperatives Verhalten sind, stellt sich zwar ebenfalls die Frage, wie eine kooperative Lösung vor dem Hintergrund des Problems der Nicht-Kooperation (*defection-Problem*) erreicht werden kann, an sie angeschlossen ist aber gleichsam die Überlegung, dass verschiedene Akteure unterschiedliche Vorstellungen über die Ausgestaltung der kooperativen Lösung haben können: Welche Problembereiche sollen reguliert werden und wie sollen sie reguliert werden? Wie sollen Entscheidungskompetenzen verteilt sein, damit konkrete Politikziele erreicht werden können? Probleme dieser Art stellen weniger ein Kooperationsproblem, sondern ein Koordinationsproblem für die unterschiedlichen Staaten dar: Unter der Annahme, dass kooperative Lösungen Staaten binden, ist es möglich, dass verschiedene Staaten unterschiedliche kooperative Lösungen bevorzugen, die unter Umständen eine ungleiche Gewinnverteilung mit sich bringen (siehe *Abbildung 1.b.*).

Abbildung 1.c. fasst das Problem der Konstruktion von Verfassungsordnungen knapp zusammen: Es wird dargestellt, dass die gemeinsame Überwindung "internationaler Anarchie" noch nicht automatisch zur Institutionalisierung von Kooperation führt, sondern dass konfligierende Vorstellungen über Verfassungsordnungen (Kooperative Lösung I und II) eine unterschiedliche Gewinnverteilung hervorrufen und Staaten daher, wenn sie sich über die Verteilungswirkungen im klaren sind, über die endgültige Verteilung der Gewinne verhandeln werden. Dies hängt jedoch, wie bereits dargelegt, davon ab, ob Staaten primär nach sozio-ökonomischen oder nach sicherheitspolitischen Externalitäten von Kooperation streben. Ziel des empirischen Teils dieser Abhandlung ist es nun darzulegen, nach welcher Logik die beteiligten Akteure ihre Handlungsoptionen definiert haben und welche Implikationen sich daraus für die Lösungen von Fragen "höherer"

und "niederer" Ordnung ergeben. Es sei hier darauf hingewiesen, dass sich diese Abhandlung nicht mit der "Lösung" dieser Spiele befasst - dies würde eine genauere Analyse des Verhandlungsprozesses und der Verhandlungsmacht (*inside options* und *outside options*) der einzelnen Staaten nach sich ziehen. Hier geht es primär um die Erklärung von Präferenzen. *Übersicht 1* fasst die wesentlichen Aussagen dieses Kapitels zusammen.

Abbildung 1.a: Dilemmaspiel [12]

Akteur A / Akteur B	Kooperation	Nichteinhaltung (<i>defection</i>)
Kooperation	3 / 3 (P)	1 / 4 (keine Einigung)
Nichteinhaltung (<i>defection</i>)	4 / 1 (keine Einigung)	2 / 2 (N) (keine Einigung)

Abbildung 1.b: Koordinationsspiel mit Verteilungskonflikt

Akteur A / Akteur B	Kooperative Lösung I	Kooperative Lösung II
Kooperative Lösung I	<3 / 3 (P, N)	2 / 2 (keine Einigung)
Kooperative Lösung II	2 / 2 (keine Einigung)	3 / <3 (P, N)

Abbildung 1.c: Dilemmaspiel verbunden mit Koordinationsspiel im Verteilungskonflikt

Akteur A / Akteur B	Kooperative Lösung I	Kooperative Lösung II	Nichteinhaltung
Kooperative Lösung I	<3 / 3 (P)	2 / 2 (keine Einigung)	1 / 4 (keine Einigung)
Kooperative Lösung II	2 / 2 (keine Einigung)	3 / <3 (P)	1 / 4 (keine Einigung)
Nichteinhaltung	4 / 1 (keine Einigung)	4 / 1 (keine Einigung)	2 / 2 (N) (keine Einigung)

Übersicht 1: Präferenzen für Kooperation und Konsequenzen für die institutionelle Gestaltung politischer Ordnungen

	Sicherheitspolitische Interessen	Sozio-ökonomische Interessen
Erwarteter Nutzen von Kooperation	Befriedigung von Sicherheitsbedürfnissen; Einflussicherung in zwischenstaatlichen Beziehungen; Kooperation produziert "sicherheitspolitische Externalitäten"	Sektorale und gesamtwirtschaftliche Gewinne durch Kooperation und Integration; Durchsetzung nationaler wirtschaftspolitischer Ziele; Kooperation produziert "ökonomische Externalitäten"
Rolle innenpolitischer Akteure	Sicherheitspolitische Überlegungen überlagern ökonomische; Regierungen sind geringerem Einfluss wirtschaftlicher Interessengruppen ausgesetzt und agieren weitgehend autonom von gesellschaftlichen Interessen	Ökonomische Überlegungen dominieren; hochgradig organisierte sowie konfliktfähige Interessengruppen üben Druck auf Regierungen aus, bestimmte Kooperationsleistungen zu vollbringen (oder zu unterlassen)

Präferenzen für die Errichtung von Institutionen	Die Lösung des Problems der Nicht-Kooperation (<i>defection</i>) steht im Mittelpunkt; Errichtung von Institutionen, deren Entscheidungen für Akteure bindend sind (<i>commitment institutions</i>); Fragen der Kompetenzverteilung zwischen Verfassungsorganen (<i>division-Problem</i>) sind bei der Diskussion über die Verfassungsordnung von Bedeutung, wenn Gewinnerwartungen klar definiert sind und der Verteilungsaspekt eine große Rolle spielt (und <i>vice versa</i>)	Zur Realisierung ökonomischer Gewinne haben Staaten konkrete Vorstellungen über die Verteilung von Kompetenzen an die zu schaffenden Institutionen; Fragen der Verfassungsordnung spielen insofern eine Rolle, als die potenziellen Implikationen der Verteilung der Kooperationsgewinne bei der Ausgestaltung der Institutionen berücksichtigt werden
Rolle von Normen bei der Präferenzbildung	Normen als <i>road maps</i> helfen Staaten ihre institutionellen Präferenzen zu definieren (was wäre eine "angemessene" Verfassungsordnung)	<i>Normen als focal points</i> ("ins Auge springende Lösungen") oder als <i>coalitional glue</i> helfen Staaten, zwischen unterschiedlichen Politikergebnissen oder institutionellen Regelungen auszuwählen

[Zurück zum Anfang](#)

3. Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung: die EGKS

Ziel des folgenden Abschnittes ist es, die Motive der Gründungsmitglieder der EGKS bezüglich ihrer Bereitschaft zur Kooperation herauszuarbeiten, d.h. der Frage nachzugehen, ob sozio-ökonomische oder sicherheitspolitische Interessen bei der Präferenzbildung der Staaten im Vordergrund standen (*Abschnitt 3.1.*). In einem weiteren Schritt wird untersucht, inwiefern sich sozio-ökonomische und sicherheitspolitische Kooperationsmotive auf die Präferenzen bezüglich der institutionellen Ausgestaltung der neuen Gemeinschaft ausgewirkt haben (*Abschnitt 3.2.*). Das Hauptaugenmerk der empirischen Untersuchung wird auf der Erhebung der Präferenzen Frankreichs, der Bundesrepublik Deutschland und der Benelux-Staaten liegen. Für die Erhebung der Präferenzen Italiens waren die dem Autor zur Verfügung stehenden Quellen und Sekundärliteratur nicht genügend ergiebig.

3.1. "Why cooperate?" Erhebung der Präferenzen Frankreichs, der Bundesrepublik Deutschland und der Benelux Staaten

3.1.1. Frankreich

Die Dominanz sicherheitspolitischer Interessen für Kooperation war in Frankreich am stärksten ausgeprägt. Die Wahrnehmung einer unsicheren sicherheitspolitischen Lage nach dem Ende des zweiten Weltkrieges (*vgl. i*) und die Furcht vor der Genesung der deutschen Stahlindustrie und somit auch die Furcht vor einem militärischen Erstarken der "jungen" Bundesrepublik und das Schwinden alternativer Kooperationsmechanismen (*vgl. ii*) zur Sicherung französischer Sicherheitsinteressen deuten darauf hin, dass das Verfolgen sicherheitspolitischer Interessen Vorrang vor der Realisierung anderer Politikziele genoss. Demnach war die ökonomische Integration in den Sektoren Kohle und Stahl ein naheliegendes Mittel, um sicherheitspolitische Sorgen zu lindern.

(i) Die unsichere sicherheitspolitische Lage Frankreichs

Mit der Entscheidung, internationale Kooperation in den militärisch bedeutenden Industriesektoren Kohle und Stahl voranzutreiben, erhoffte sich Jean Monnet, dass insbesondere die Einbindung Deutschlands in ein solches kooperatives Arrangement für Frankreich positive Sicherheitsexternalitäten hervorrufen würde. Die im Vergleich zu Frankreich schnell voranschreitende Genesung der deutschen Kohle- und Stahlindustrie sowie die Uneinigkeit unter den Alliierten (vor allem zwischen Frankreich und den Vereinigten Staaten) darüber, ob und wie Deutschlands Wirtschaftsaufschwung behindert werden sollte, wurden in der politischen Elite Frankreichs als kurz- bis mittelfristige Bedrohung der französischen sicherheits- und wirtschaftspolitischen Lage in Europa interpretiert. Für Jean Monnet, den Architekten des Schuman Plans, war die Furcht vor dem Erstarren der industriellen und militärischen Kapazitäten Deutschlands einer der Hauptgründe, sich für eine institutionelle Verbindung Deutschlands und Frankreichs auszusprechen. Wenige Tage, bevor der Schuman Plan das Licht der Öffentlichkeit erblickte, schrieb Monnet an Schuman:

"The basis of superiority which French industrialists traditionally recognize in Germany is her ability to produce steel at a price that France cannot match. [...] Already Germany is seeking to increase her production [...]. We shall refuse, but the Americans will insist. Finally, we shall state our reservations, but we shall give in. At the same time, French production is levelling off or even falling. Merely to state these facts makes it unnecessary to describe what the results will be: Germany expanding; German dumping on export markets; a call for the protection of French industry; an end to trade liberalization; the establishment of prewar cartels; [...] and France back in the old rut of limited, protected production." (Monnet 1978: 292).

Jean Monnet erhoffte sich durch einen gemeinsamen Markt für Kohl and Stahl eine Form der internationalen Kontrolle der Ruhr (ausgeübt von einer "Hohen Behörde"), des Herzstücks der deutschen Kohle- und Stahlproduktion, durchzusetzen. Dadurch, so die Vorstellung, sollten französische Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen realisiert werden können (Gillingham 1991: 229). In diesem Zusammenhang ist nicht nur die Hoffnung auf die Erfüllung des französischen Plans zum wirtschaftlichen Wiederaufbau ("Monnet-Plan") mittels des Zugangs zu günstiger Ruhrkohle zu nennen, sondern auch die Furcht vor einer Verschärfung der sicherheitspolitischen Lage durch den Ausbruch des Korea-Krieges und die damit verbundene Debatte über eine Remilitarisierung der jungen Bundesrepublik. Vor diesem politischen Hintergrund zeichnete Monnet ein düsteres Bild:

"Whichever way we turn, in the present world situation we see nothing but deadlock - whether it be the increasing acceptance of a war that is thought to be inevitable, the problem of Germany, the continuation of France's recovery, the organization of Europe, or the place of France in Europe and the world." (Monnet 1978: 289).

Wie im folgenden Absatz thematisiert wird, trug zu Frankreichs misslicher wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Lage zudem das Versagen alternativer Kooperationsprojekte und demnach das Schwinden ihrer *outside options* (alternative Strategien zur Realisierung von Politikergebnissen) bei.

(ii) Mangel an alternativen Strategien

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob Frankreich durch eine isolationistische und nach Autonomie strebende Politik seine wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Ziele hätte erreichen können? Oder hätte sich Frankreich zum Erreichen dieser Ziele auf Hilfe von außen verlassen können bzw. die Zusicherung erhalten, dass dem wirtschaftlichen und militärischen Erstarren der Bundesrepublik durch eine gemeinsame Strategie der Alliierten Grenzen gezogen würden? Sowohl Frankreichs wirtschaftliche und sicherheitspolitische Lage als auch die internationalen Rahmenbedingungen ließen diese Optionen als weitgehend unwahrscheinlich erscheinen. Der politischen Elite in Frankreich war bewusst, dass (aus den oben erwähnten Gründen) mittelfristig das Besatzungsregime und die damit verbunden wirtschaftlichen und militärischen alliierten Kontrollen nicht aufrecht erhalten werden konnten. Das Problem der Kontrolle Deutschlands schien zudem durch das Versagen der OEEC und des Europarates drängender als je zuvor: Jegliche Ambition zu engerer wirtschaftlicher und politischer

Integration scheiterte am Prinzip der Einstimmigkeit oder aufgrund von *opt out* Möglichkeiten. Jean Monnet schrieb über den Europarat, dass die verabschiedeten "enthusiastisch anmuteten Resolutionen" nirgendwo hinführen würden, und dass ebenso die eher "pragmatischen" Methoden der OEEC nicht zu vertiefter Integration beitragen würden, da die Entscheidungen für die Mitgliedsstaaten nicht bindend waren:

"It was the opposite of the Community spirit. ... I realized that neither this organization ... nor the parliamentary meetings in Strasbourg ... would ever give concrete expression to European unity." (Monnet 1978: 273).

Zudem arbeitete die Zeit gegen Frankreich: Vieles sprach dafür, dass die französische Regierung die institutionelle Einbindung der Bundesrepublik anstrebte, solange sie noch unter internationaler Vormundschaft stand (Milward 1984: 378). Zudem wuchsen die Differenzen zwischen amerikanischen und französischen Plänen bezüglich Deutschlands institutioneller Einbindung, mit der Folge, dass die amerikanischen Pläne den französischen Sicherheitsinteressen weniger entsprachen, wohl aber den deutschen sehr viel näher standen:

"French anxieties were more about the tendency of American policies to eliminate the bargaining advantages France still had over Germany. The Americans had given no support to France in the Ruhr Authority [...]." (Milward 1984: 386).

(iii) Ausmanövrieren von Interessengruppen

Der Einfluss der französischen Kohle- und Stahlindustrieverbände auf die Ausarbeitung des Schuman Plans sowie auf die späteren Verhandlungen war äußerst beschränkt. Erst nach der Verkündung des Plans lancierten Kohle- und Stahlindustrieverbände Kampagnen vor allem gegen die Art und Weise, wie die Verhandlungen durchgeführt wurden. Insbesondere wurde Kritik laut, dass die betroffenen Verbände in die Ausarbeitung der französischen Verhandlungsposition nicht einbezogen wurden. Jedoch führte die mangelnde Konfliktfähigkeit der einzelnen Industriezweige aufgrund uneinheitlicher Standpunkte in bezug auf die von der EGKS aufgeworfenen Fragen auch nicht dazu, die innenpolitische Position der Kohl- und Stahlindustrieverbände zu verbessern (Milward 1984: 419; Mioche 1988). Der "Kooperationsdruck" kam - anders als von der polit-ökonomischen Erklärung der Präferenzbildung prognostiziert - nicht von den sektoralen Produzentenvereinigungen. Robert Schuman und Jean Monnet waren vielmehr an der Ausgestaltung deutsch-französischer Beziehungen interessiert; wie William Diebold argumentiert, kann die Initiative zur Kooperation im Kohle- und Stahlbereich nicht durch die Probleme dieser Wirtschaftszweige und somit auf der Grundlage polit-ökonomischer Prognosen erklärt werden (Diebold 1959: 16-17). Auch wenn die im *Chambre Syndicale de la Sidérurgie Française* zusammengeschlossenen Produzenten die deutsch-französische Annäherung insofern begrüßten als dies die Versorgung der französischen Stahlindustrie mit billigem Brennstoff sicherstellen sollte, so fürchteten sie gleichwohl, dass sie in ungleichem Wettbewerb mit der deutschen Industrie standen, da diese höhere Produktivitätsraten aufwies (Gillingham 1991: 236). Auch wenn während der Dauer der Verhandlungen die Kritik der Kohle- und Stahlproduzenten am Schuman Plan immer stärker zunahm (Gillingham 1991: 236-237), tat dies jedoch der politischen Unterstützung und der Unterstützung durch die öffentliche Meinung keinen Abbruch. Die französische Verhandlungsdelegation besaß daher ein großes Maß an Autonomie und somit ein relatives großes *winset*. [Abschnitt 3.2](#) wird zeigen, dass der Primat sicherheitspolitischer Interessen und das große Maß an Verhandlungsautonomie bedeutende Implikationen für die von Frankreich vorgeschlagene Ausgestaltung der Verfassungsordnung der EGKS hatte.

3.1.2. Bundesrepublik Deutschland

Sicherheitspolitische Überlegungen und die Frage nach der Rolle der Bundesrepublik in der internationalen Staatengemeinschaft standen an erster Stelle, als es um die Verhandlung des Schuman Plans ging. In Anbetracht der Stellung der Bundesrepublik in der internationalen Staatengemeinschaft (Deutschland war noch unter dem Besatzungsregime und genoss daher nur eng limitierte Souveränitätsrechte) bedeutete die Aussicht auf Teilnahme

an internationalen Kooperationsmechanismen eine Möglichkeit der Wiedererlangung von Souveränitätsrechten (vgl. *i*) (d.h. sowohl innen- als auch außenpolitischer Entscheidungskompetenzen). Trotz dieser Aussicht konnte die Bundesregierung erwarten, dass in Anbetracht der internationalen sicherheitspolitischen Lage im Rahmen des beginnenden Kalten Krieges kurz- bis mittelfristig das Besatzungsstatut abgeschwächt würde. Während der Dauer der Verhandlungen wurde immer deutlicher, dass Deutschland durchaus attraktive *outside options* besaß, die den anfänglichen EGKS-Enthusiasmus abschwächten. Trotz wachsenden innenpolitischen Drucks (vgl. *iii*) war es Bundeskanzler Adenauer dennoch möglich, eine Kabinetts- und Parlamentsmehrheit hinter die von ihm verfolgte Kooperationsstrategie zu versammeln (siehe unten).

(i) Aussicht auf Wiedererlangung von Souveränitätsrechten

Der Schuman Plan wurde von Bundeskanzler Adenauer mit großem Enthusiasmus aufgenommen. In den Augen vieler Kommentatoren war dies aber eine wenig überraschende Reaktion, da Adenauer selber der Ansicht war, dass enge Kooperation oder Integration zwischen der Bundesrepublik und Frankreich eine *conditio sine qua non* für Frieden und Stabilität in Europa sei (Küsters 1988). [13] Ein Tag vor der Verkündung des Plans teilte Adenauer Schuman seine prinzipielle Bereitschaft mit, den Grundgedanken des Schuman Plans zu akzeptieren. [14] Der Grundgedanke des Plans, die Supranationalität als Prinzip gemeinsamer Verpflichtung zu Kooperation und Integration, die in der Gestalt der Hohen Behörde zum Leben erweckt werden sollte, wurde begrüßt, obwohl dies zu ökonomischen Konzessionen führen würde, um die EGKS funktionsfähig zu machen. Kanzler Adenauer äußerte sich gegenüber Schuman, dass das Entscheidende bei der ganzen Frage "nicht so sehr die Lösung der technischen Probleme, sondern vielmehr die Schaffung einer grundsätzlich neuen geistigen Haltung" [15] sei. Dies sprach eindeutig dafür, dass in Adenauers Augen eine *a priori* Verpflichtung (*commitment*) zum Prinzip der Supranationalität nicht nur unabdingbar für langfristig stabile Kooperation zwischen den Staaten war, sondern auch der Bundesrepublik vor dem Hintergrund seiner gegenwärtigen Lage Souveränitätsgewinne einzubringen vermochte. [16]

(ii) Alternative Optionen: Arbeitete die Zeit für die Bundesrepublik?

Die ersten Reaktionen der Bundesregierung spiegelten ihre generelle Bereitschaft wider, sich durch die Zustimmung zum Prinzip der Supranationalität zu einer neuen Form internationaler Kooperation zu verpflichten. Entgegen den anfänglichen Vermutungen, dass die sogenannten "technischen" Fragen bei der Vertragsausarbeitung erst einmal unberücksichtigt bleiben würden -wie von Monnet und Adenauer gefordert- stellte sich jedoch während der ersten Verhandlungswochen heraus, dass diese "technischen" Fragen zu tiefen Differenzen zwischen den Verhandlungsparteien führten. Die deutsche Delegation ließ es sich teilweise nicht nehmen auf eine Spezifizierung des Vertragstextes zu drängen, um die Kompetenzverteilung zwischen der supranationalen Hohen Behörde, den Mitgliedstaaten und anderen potenziellen Verfassungsorganen klarer zu umreißen. Die sozio-ökonomischen Implikationen des Vertrages fanden verstärkt Beachtung, nicht nur aufgrund wachsender innenpolitischer Opposition, sondern auch weil die Verschlechterung des sicherheitspolitischen Klimas der Bundesrepublik neue Möglichkeiten internationaler Zusammenarbeit und somit auch der Wiedererlangung von Souveränitätsrechten eröffnete:

"The Korean war and the rumour of West German rearmament had raised the possibility that the Federal Republic might not have to accept the Schuman proposals as a way of getting rid of the limitations on its sovereignty." (Milward 1984: 399).

Im Laufe der Verhandlungen sank somit der Wille der Bundesregierung, ökonomische Konzessionen zu machen (die die Akzeptanz des Schuman Plans zweifelsohne mit sich brächten), um ihre an der Wiedererlangung von Souveränität ausgerichtete Politik durchzusetzen. Dieser Punkt wird von John Gillingham wie folgt vorgebracht:

"The chancellor was hardly a starry-eyed idealist. A shrewd calculation underlay his apparent acquiescence to the French. Adenauer questioned neither the vigor of his producers nor their ability to stand up for their interests and was certain that time was on his side." (Gillingham 1991: 233).

Eine Verhärtung der deutschen Verhandlungsposition und die Verlagerung in der Diskussion von allgemeinen

Prinzipien (Fragen "höherer" Ordnung) zu deren konkreten Ausgestaltung (Fragen "niederer" Ordnung) gewann vor allem mit der Aussicht auf eine Einbindung Deutschlands in internationale Sicherheitsinstitutionen und der Remilitarisierung an Bedeutung.

(iii) Innenpolitische Zwänge: Ökonomische Konzessionen trotz starker Opposition

Insbesondere das Wirtschaftsministerium und die Leitungsetagen der großen Stahlkonzerne machten Druck, Fragen "niederer" Ordnung (welche sich mit der genauen Kompetenzverteilung und deren möglichen Auswirkungen auf die großen Stahlkartelle befassen sollten) stärker zu berücksichtigen. Jedoch bestanden Adenauer und seine engsten Mitarbeiter darauf, die generelle Zustimmung zu Kooperation nicht durch sozio-ökonomische Bedenken zu torpedieren. Adenauer wurde nicht müde zu bekunden, dass politische Überlegungen in bezug auf die Aufhebung des Besatzungsstatuts und die Beseitigung der Internationalen Ruhrbehörde den Vorrang gegenüber sozio-ökonomischen Bedenken haben müssten. Kohle- und Stahlproduzenten wurden darüber informiert, dass das politische Ziel Vorrang gegenüber ökonomischen Zielen genoss (Milward 1984: 413). Ein zentrales Problem in diesem Kontext war die von den Siegermächten (und allen voran von Frankreich) geforderte Zerschlagung der Stahlkartelle gegen das Aufbegehren der deutschen Industrie und Arbeitnehmer durchzusetzen: "Adenauer's goodwill was not in doubt, but who held the power?" (Duchêne 1994: 218). Alan Milward beantwortet diese Frage, indem er betont, dass

"without Adenauer's autocratic imposition of his own foreign policy on the Federal government these proposals [Anm.: diejenigen der französischen Delegation] would surely not have been made."
(Milward 1984: 26)

Trotz innenpolitischer Opposition, nicht nur seitens der Wirtschaft, der Gewerkschaften und der politischen Opposition (die SPD lehnte den Schuman Plan strikt ab) sondern auch von Teilen des Kabinetts, stellte die Bundesregierung dennoch die überragende politische Bedeutung des geplanten Vertragswerkes in den Vordergrund und erklärte sich daher zu ökonomischen Konzessionen bereit. Während zu Beginn der Verhandlungen innenpolitische Opposition noch kaum zum Tragen kam, und somit die Diskussion über die generelle institutionelle Ausgestaltung und die grundlegenden Prinzipien von Kooperation die Verhandlungspositionen der Bundesregierung und Frankreichs dominierten, so verschob sich im Laufe der Verhandlungen der Fokus von der Diskussion über Verfassungsprinzipien zu "Verteilungsfragen", über die ganz nach dem Grundmuster des *who gets what, when and how* verhandelt wurde. Das Anwachsen innenpolitischer Opposition veranlasste die deutsche Verhandlungsdelegation demnach, nicht nur Fragen einer "angemessenen" internationalen Verfassungsordnung nachzugehen, welche sich am Prinzip der Supranationalität orientieren sollten, sondern auch den Verteilungsimplicationen der zu verfassenden Gemeinschaft mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

Die empirische Erhebung der Präferenzen Frankreichs und der Bundesrepublik hat gezeigt, dass sicherheitspolitische Motive im Falle Frankreichs und statuspolitische Überlegungen in bezug auf das Erlangen der Souveränität im Falle der Bundesrepublik ausschlaggebend für die Bereitschaft waren, einer internationalen Verfassungsordnung für die EGKS zuzustimmen. Die sekundäre Bedeutung ökonomischer Interessen spiegelt sich, wie in [Abschnitt 3.2.](#) gezeigt wird, in der Bedeutung einer prinzipiengeleiteten Diskussion über die zu schaffende Verfassungsordnung wider: Das grundlegende Problem, bindende Entscheidungen zu produzieren, wurde mit dem Prinzip der *Supranationalität* beantwortet, was unmittelbar Fragen der *Gewaltenteilung* zwischen der supranationalen Hohen Behörde und potenzieller weiterer Verfassungsorgane nach sich zog. Die Benelux Staaten hingegen konnten der Diskussion um Verfassungsprinzipien nicht allzu viel Positives abgewinnen, wie im folgenden beschrieben wird.

3.1.3. Benelux Staaten

Im Gegensatz zu Frankreich und der Bundesrepublik war die Bereitschaft der Benelux Staaten zu vertiefter Kooperation von den antizipierten sozio-ökonomischen Konsequenzen (*vgl. i*) der zu schaffenden Gemeinschaft

geprägt. Die Dominanz sozio-ökonomischer Motive spiegelt sich vor allem in der von den Benelux Staaten verfolgten sektorspezifischen Strategie während der Verhandlung wider: Vertiefte Kooperation wurde nur in denjenigen Sektoren und Politikbereichen befürwortet, in denen die innenpolitischen Kosten als tragbar erachtet wurden bzw. der erwartete Nutzen von Kooperation am höchsten war. Im Unterschied zu Frankreich spielten bei der Präferenzbildung der Benelux Staaten innenpolitische Zwänge (*vgl. ii*) eine erhebliche Rolle. Die Bereitschaft, "sich im Dunkeln zu verpflichten" ("to commit ourselves in the dark") - wie es ein Verhandlungsteilnehmer zum Ausdruck brachte -, war demnach weitaus schwächer ausgeprägt als im Falle Frankreichs oder der Bundesrepublik. Die Zustimmung zur EGKS wurde primär davon abhängig gemacht, ob auf Fragen "niederer" Ordnung zufriedenstellende Antworten gefunden werden konnten. Insbesondere nationale sozio-ökonomische Politikziele sollten nicht negativ beeinflusst und bindende Entscheidungen nur insoweit getroffen werden, wie Aussicht darauf bestand, dass der langfristige Nutzen von Kooperation denjenigen unilateralen Handelns übertreffen würde.

(i) Das Primat ökonomischer Interessen und Mangel an alternativen Integrationsprojekten

Obwohl die Benelux Staaten den Schuman Plan vor dem Hintergrund deutsch-französischer Annäherung und den potenziellen ökonomischen Vorteilen durch die Einbindung Deutschlands willkommen hießen, so war eine ebenso große Skepsis auszumachen, die sich insbesondere auf die von Frankreich geplante Einrichtung einer supranationalen Hohen Behörde richtete (Kersten 1988: 287). Ein gemeinsamer Markt für Kohle und Stahl, so wie er im Schuman Plan und im ersten französischen Arbeitsdokument anvisiert wurde, erschien den Benelux Staaten wenig attraktiv. Die Niederlande erwogen sogar, mit dem im Juni 1950 vorgestellten Stikker Plan einen Wirtschaftsraum zu schaffen, in dem die Betonung auf der Aufhebung mengenmäßiger Beschränkungen in den Handelsbeziehungen weitaus stärker zum Ausdruck kommen sollte als in der auf Kohle und Stahl beschränkten "Schuman Plan Gemeinschaft". Da jedoch die insbesondere von den Niederlanden favorisierte Handelsliberalisierung im Rahmen der OEEC kaum auf Widerhall stieß, war der Schuman Plan im Prinzip alles, was an Plänen zur internationalen Wirtschaftsintegration noch "übrig blieb". Jedoch legten die Verhandlungsdelegationen der Benelux Staaten großen Wert darauf, dass die sozio-ökonomischen Auswirkungen der zu schaffenden Gemeinschaft genau geprüft wurden, um etwaige negative Auswirkungen auf nationale Politikziele und einflussreiche innenpolitische Akteure zu minimieren. Fragen der Kompetenzverteilung und Festlegung der Politikbereiche, in denen die Gemeinschaft tätig werden sollte (Fragen "niederer" Ordnung) beschäftigten demnach die Benelux Verhandlungsdelegationen mehr als die anderen Verhandlungspartner.

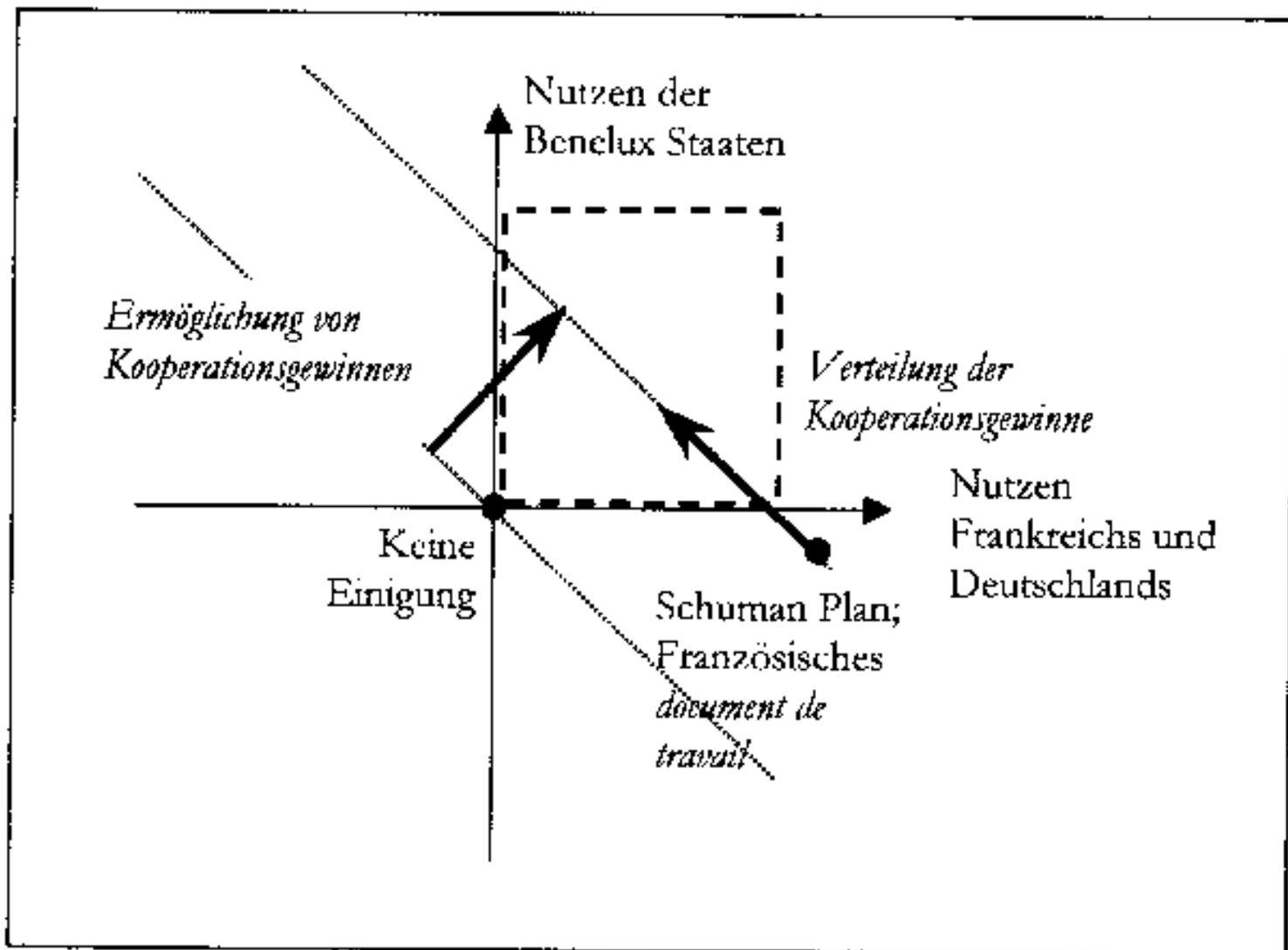
(ii) Innenpolitische Zwänge

Der Primat ökonomischer Interessen wird vor allem daran deutlich, dass die Benelux Regierungen die Auswirkungen der Politik der Hohen Behörde als potenzielle Gefahr für die Realisierung nationaler wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele betrachteten. Für die hochgradig export- und importabhängigen Kohle- und Stahlsektoren in den Benelux Staaten waren beispielsweise niedrige Zollsätze von grundlegender Bedeutung. In der im französischen Arbeitsdokument vorgesehenen Möglichkeit, dass die Hohe Behörde Zollsätze festlegen können sollte, die eventuell über dem von den Benelux Staaten bevorzugten Niveau lägen, sahen die Benelux Staaten eine nicht unerhebliche Gefahr (Griffiths 1990: 269ff.). Insbesondere die belgische und luxemburgische Wirtschaft waren in großem Maße von den internationalen Stahlmärkten abhängig, da Stahl ein Fünftel ihrer Gesamtexporte ausmachte und somit die supranationale Regulierung der Kohle- und Stahlmärkte mit weitaus größeren Kosten behaftet sein könnte als dies für Frankreich und die Bundesrepublik der Fall wäre (Milward 1984: 415-416). Ein anderer Politikbereich, in dem vor allem die Niederlande durch eine detaillierte Kompetenzverteilung zwischen der supranationalen EGKS und der nationalen Ebene potenziell negative innenpolitische Auswirkungen vermeiden wollte, war die Lohnpolitik. Wegen hoher Produktivitäts- und Lohnkostenunterschiede zwischen den "Sechs" befürchtete die niederländische Regierung, dass das Lohnniveau nach oben gedrückt werden könnte. Dies war indirekt im französischen *document de travail* zu den Schuman Plan-Verhandlungen in Betracht gezogen worden. Es war beispielsweise vorgesehen, dass die Hohe Behörde Maßnahmen ergreifen können sollte, um nationale Niedriglohnstrategien als Mittel zur Förderung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit zu unterbinden. Dies wurde von den Niederlanden vehement abgelehnt, da einer der

Eckpunkte des niederländischen Aufbauprogramms eine Niedriglohnstrategie einschloss (Griffiths 1990: 271; Gillingham 1991: 244). Weitere Beispiele, die bezeugen, dass die Benelux Staaten bei der Zustimmung zur EGKS keinen "Blankoscheck" zu unterzeichnen gedachten, spiegeln sich in der Behandlung der Frage der Investitionskontrolle, der Kartellfrage, der Frage von Übergangsregelungen oder Preisniveaus wider (Gillingham 1991: 244ff.). Die Differenzen, insbesondere zwischen dem französischen Vorschlag, der vorsah, dass "the technical details would either be worked out in a separate convention after the Treaty's ratification or left entirely to the [High Authority]" (Griffiths 1988: 38), und dem Ansatz der Benelux Staaten, der eine konkrete Umschreibung der Kompetenzen der Hohen Behörde im speziellen und der Schuman Plan-Gemeinschaft im besonderen forderte, hatten weitreichende Konsequenzen für die Ausgestaltung der Verfassungsordnung der Gemeinschaft. Durch den Primat sozio-ökonomischer Präferenzen für Kooperation sahen sich die Benelux Delegationen gezwungen Fragen "niederer" Ordnung den Vorzug zu geben und Zustimmung zu Fragen "höherer" Ordnung nur zu erteilen, wenn diese den nationalen sozio-ökonomischen Interessen nicht zuwiderliefen.

Die Spannung zwischen Fragen "niederer" und "höherer" Ordnung, die bereits zu Beginn der ersten Verhandlungsrunden deutlich zutage trat, ist in *Abbildung 2* illustriert. Während die französische und die deutsche Delegation primär an der Konstruktion einer internationalen Verfassungsordnung interessiert waren, die die Beziehungen zwischen den "Sechs" langfristig ordnen sollte, spielte für die Benelux Staaten das Problem der Verteilung der Kooperationsgewinne aufgrund der antizipierten wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen im nationalen Rahmen eine beherrschende Rolle. Während Frankreich und die Bundesrepublik vor allem damit beschäftigt waren, die Pareto-Grenze in die sogenannte *zone of mutual attraction* (Pareto-Verbesserung für alle Akteure im Vergleich zum Nicht-Kooperationspunkt) zu verschieben, ging es den Benelux Staaten insbesondere darum, welchen Punkt auf der Pareto-Grenze sie erreichen würden.

Abbildung 2: Ermöglichung und Verteilung von Kooperationsgewinnen



3.2. Welche Verfassungsordnung für Europa?

Die vorangegangene Diskussion hat gezeigt, dass unterschiedliche Interessen die an den Schuman Plan Verhandlungen beteiligten Staaten an den Verhandlungstisch gebracht haben. Zudem wurde bereits durch die empirische Erhebung der Präferenzen der Staaten angedeutet, dass die Varianz der Interessen zu Kooperation ebenso eine Varianz der Präferenzen für die institutionelle Gestalt der Gemeinschaft hervorruft. Im folgenden wird die Konstruktion der einzelnen Verfassungsorgane und die Kompetenzverteilung zwischen diesen Organen sowie der nationalen Ebene erläutert und auf der Basis der oben angeführten Prognosen beleuchtet.

3.2.1. Die Hohe Behörde: Institutionalisierung des Prinzips der Supranationalität

Ohne das Prinzip der Supranationalität, das von Jean Monnet als Grundlage der zu schaffenden Verfassungsordnung propagiert wurde, und das in der Gestalt der Hohen Behörde zum Leben erweckt wurde, lässt sich der institutionelle Aufbau der gesamten Verfassungsordnung der EGKS nicht begreifen. Vor dem Hintergrund der prekären sicherheitspolitischen Lage Frankreichs sowie dem antizipierten wirtschaftlichen und militärischen Erstarken Deutschlands sah Monnet in der Gestalt eines Organs, das Entscheidungen treffen können sollte, die für alle Mitglieder der neuen Gemeinschaft (auch gegen deren Willen) bindend sein sollten, den

einzigsten Ausweg:

"In can read in [my notes] the anxiety that weighed on Europe five years after the war: the fear that if we did nothing we should soon face war again. Germany would not be its instigator this time, but its prize. So Germany must cease to be a potential prize, and instead become a link. [...] What could be done to link France and Germany, and implant a common interest between them, before it was too late?" (Monnet 1978: 289).

Dieser von Monnet erwähnte "link" war das Prinzip der Supranationalität, das ein partielles Delegieren und Zusammenlegen von Souveränitätsrechten vorsah: Der Völkerbund und der Europarat waren prominente Anti-Beispiele, auf die sich Monnet bezog, um das Prinzip der Supranationalität zu rechtfertigen und das Prinzip der Einstimmigkeit zurückzuweisen (Monnet 1978: 281-282; Duchêne 1994: 205). Im Prinzip der Supranationalität sah demnach die von Monnet angeführte französische Verhandlungsdelegation auch ein Mittel, um französische Sicherheitsbedenken gegenüber Deutschland auszuräumen. Da die Priorität der französischen Delegation, bedingt durch die Verschlechterung der sicherheitspolitischen Lage und durch die Möglichkeit, relativ autonom agieren zu können, in einem schnellen Vertragsabschluss lag und das Interesse an der konkreten Ausarbeitung der "technischen Details" (Monnet) für die französische Regierung zweitrangig war, wurde Monnets Ansatz vielerorts auch mit einem *leap in the dark* gleichgesetzt. Wie Monnet selbst zugibt:

"Few people realized how true the metaphor was. They tended to think that the technical aspects of the plan had been meticulously prepared [...]. That seemed sheer common sense, but led to many misunderstandings - beginning in London, where on ... arrival Schuman ... [was] bombarded with questions about the power of the High Authority [or] the fate of a particular coalfield ..." (Monnet 1978: 305).

Eine schnelle Verpflichtung zu institutionalisierter Kooperation zwischen der Bundesrepublik und Frankreich im Rahmen einer supranationalen Gemeinschaft genoss demnach absoluten Vorrang, und erst später sollten dann die "Techniker an die Arbeit gehen", um den Vertrag zu spezifizieren (Monnet 1978: 310). Dieser Ansatz hätte wohl auch Adenauers Unterstützung und die der Bundesregierung genossen, doch waren es vor allem die Benelux Staaten, die bereits in den ersten Verhandlungsrunden klarstellten, dass kein Vertrag von ihnen unterzeichnet werden würde, bis nicht alle ökonomischen und institutionellen Details der zu schaffenden Gemeinschaft durchdacht wären (Kersten 1988: 295).

3.2.2. Der Rat und der Gerichtshof: Wieviel mitgliedstaatliche Kontrolle der Hohen Behörde?

Wie bereits dargelegt wurde, knüpften die Benelux Staaten ihre Zustimmung zum Schuman Plan an eine befriedigende Antwort bezüglich der sozio-ökonomischen Implikationen der "Schuman Plan-Gemeinschaft". Der belgische Delegationsleiter Suétens brachte die unterschiedlichen Kooperationslogiken und deren Bedeutung für die Ausgestaltung der institutionellen Struktur auf den Punkt. Er behauptete, dass Monnet "die Lösung unserer Probleme in der Gestalt der Hohen Behörde sehe"; er hingegen sehe die Rolle der "Hohen Behörde durch unsere Probleme und ihrer Lösungen". [[17](#)] Van Zeeland, Außenminister der Niederlande, pflichtete Suétens bei, dass der "politische" Aspekt notwendigerweise den ökonomischen Überlegungen folgen sollte und nicht umgekehrt. [[18](#)] Die Benelux Staaten standen demnach - wie von der ökonomischen Erklärung der Präferenzbildung prognostiziert - Monnets Vorschlag ablehnend gegenüber und betonten, dass die Priorität der Verhandlungen auf der Lösung von Fragen "niederer" Ordnung liegen sollte, also der Kompetenzzuschreibung und -verteilung an die zu schaffenden Organe der Gemeinschaft. Die Behandlung von Fragen "höherer" Ordnung, insbesondere die Reichweite von Supranationalität und der Hohen Behörde, müsste sich danach richten, was die Staaten ökonomisch und innenpolitisch als vertretbar erachten:

"... the High Authority would interfere indirectly in the general economic policy of the member states as well as having direct influence on the enterprises concerned in the area of production,

exports, prices, wages and investments." (Spierenburg und Poidevin 1994: 15).

Dieses Aufeinanderprallen unterschiedlicher Kooperationsmotive und -logiken (Frankreich und die Bundesrepublik auf der einen und die Benelux Staaten auf der anderen Seite) veranlasste die belgische Delegation zu der Erwägung, die Beratungen über allgemeine institutionelle Fragen bis zur Regelung aller "technischen Einzelheiten" zurückzustellen (Griffiths 1990: 266).

So waren es auch die Benelux Delegationen, die das Problem der Umschreibung der Kompetenzen der Hohen Behörde als erste in die Verhandlungen einbrachten, um innenpolitische Politikziele nicht zu gefährden (Küsters 1988: 79; Griffiths 1990: 266). Die Dominanz der Fragen "niederer" Ordnung in den Plänen der Benelux Delegationen spiegelten sich in zwei Schlüsselforderungen wider: Erstens sollten die Kompetenzen der Hohen Behörde variabel nach Sachbereichen festgelegt werden. Die Benelux Staaten waren strikt gegen den französischen Vorschlag, der vorsah, dass die Hohe Behörde ein sich über viele Sachbereiche erstreckendes hohes Maß an Ermessensspielraum für ihre Entscheidungen besitzen sollte. Zweitens war vorgesehen, dass die Hohe Behörde ihre Entscheidungskompetenzen mit einem zwischenstaatlichen Organ teilen sollte. [19] Spierenburg, der niederländische Delegationsleiter, forderte außerdem, dass dieses zwischenstaatliche Organ, ein Minister-Komitee, Entscheidungen der Hohen Behörde blockieren können sollte. Die Benelux Staaten dachten hierbei eindeutig an die Einführung einer Sperrminorität. [20] Sie führten weiterhin an, dass neben einer effektiven *ex-ante* Kontrolle der Hohen Behörde durch eine detaillierte Umschreibung ihrer Kompetenzen und neben dem Minister-Organ noch ein Gerichtshof eine *ex-post* Kontrolle der Tätigkeit der Hohen Behörde sicherstellen sollte. Der Gerichtshof sollte aber ausschließlich Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, gegen Entscheidungen der Hohen Behörde zu klagen (Kersten 1988: 295; Spierenburg und Poidevin 1994: 16). Die Benelux Delegationen waren der Ansicht, dass die Kompetenzen des Gerichtshofs diejenigen eines "internationalen Gerichtshofs" nicht übersteigen sollten, denn nur Mitgliedstaaten sollten in der Lage sein den Gerichtshof anzurufen, um gegen unliebsame Entscheidungen der Hohen Behörde vorgehen zu können (Küsters 1988: 94). Der Vorschlag der deutschen Delegation, dass auch Privatpersonen den Gerichtshof anrufen können sollten, wurde von den Benelux Regierungen abgelehnt, da dies nationale Gerichte schwächen würde und somit zur Folge haben könnte, dass nationale Souveränitätsrechte noch weiter untergraben würden.

Auch wenn der Benelux Vorschlag eines Minister-Komitees von den deutschen und französischen Delegationen anfänglich mit wenig Begeisterung aufgenommen wurde, wurde diese "Innovation" gleichwohl in die Verhandlungen aufgenommen, um die Schuman Plan-Gemeinschaft nicht von vorneherein zu gefährden (Spierenburg und Poidevin 1994: 17). Frankreich und die Bundesrepublik bewerteten die potenzielle Rolle eines Minister-Komitees jedoch unterschiedlich: Während Frankreich das Minister-Komitee akzeptierte, solange es das Prinzip der Supranationalität nicht torpedierte, passte das Minister-Komitee in die von der deutschen Delegation immer wieder vorgetragene Konzeption eines sich im Aufbau befindenden föderalen politischen Systems (Küsters 1988: 85). Der Einfluss der *Bundesstaats-Norm* auf die deutsche Verhandlungsposition wird in den Vorschlägen zur Beantwortung Fragen "höherer" Ordnung deutlich: Auf die Frage, wie die Hohe Behörde kontrolliert werden sollte, bestand die deutsche Antwort darin, eine "Länderkammer" (Minister-Komitee) und eine direkt gewählte "Volksvertretung" (Parlament) zu schaffen (Küsters 1988; Gerçek 1998).

Die Frage nach der genauen Eingrenzung und Festlegung der Kompetenzen der Hohen Behörde und deren politischer Kontrolle macht deutlich, dass für die Verhandlungsdelegationen Frankreichs und der Bundesrepublik Fragen der Kompetenzverteilung und der Festlegung der genauen Kompetenzen der Hohen Behörde eine geringere Rolle spielten, da es ihnen primär um die Festschreibung einer alle Teilnehmer bindenden Verfassungsordnung ging. In bezug auf die Frage der Kontrolle war es somit nicht verwunderlich, dass "nationale Normen" (*domestic norms*), wie z.B. die Bundesstaats-Konzeption, die institutionellen Präferenzen der deutschen Verhandlungsdelegationen beeinflussten. Der Vorschlag der parlamentarischen Kontrolle wurde jedoch zuerst von der französischen Delegation eingebracht. An der Frage der Kontrolle der supranationalen Hohen Behörde, die quasi-legislative und exekutive Funktionen haben sollte, zeigt sich nochmals deutlich, dass für die Benelux

Staaten die Frage der Kontrolle zu eng mit der Beantwortung Fragen "niederer" Ordnung zusammenhing, als dass sie zu einer Vorweg-Billigung von Verfassungsprinzipien bewegt werden konnten: Ohne die genauen Implikationen der zu schaffenden Verfassungsordnung für ihre innenpolitischen und ökonomischen Politikziele zu untersuchen und zu kennen, wollten die Benelux Staaten keine *a priori* Zustimmung zu allgemeinen Verfassungsprinzipien geben. Wichtig zum Verständnis der Verfassungsordnung ist in diesem Kontext aber auch, dass die *systemic norm* "demokratische Kontrolle" eines Exekutivorgans (der Hohen Behörde) von allen Delegationen geteilt wurde: Keine Verhandlungsdelegation leugnete, dass die Hohe Behörde einer demokratischen Kontrolle unterliegen sollte, um nicht, wie der holländische Delegationsleiter Spierenburg zu verstehen gab, "diktatorische Vollmachten" an sich ziehen zu können (Spierenburg und Poidevin 1994: 16). Es kann daher behauptet werden, dass die "Kontroll-Norm" zwar ein hohes Maß an *Kommunalität*, aber keinen hohen Grad an *Spezifität* aufwies. [21]

3.2.3. Die Gemeinsame Versammlung: Die Geburtsstunde des Parlamentarismus in der europäischen Verfassungspolitik

Die Verhandlungsprotokolle gaben zu erkennen, dass sich wenige Wochen nach der Verkündung des Schuman Plans (aber noch vor Beginn der ersten Verhandlungsrunde) eine französische Arbeitsgruppe Gedanken über das Problem der Kontrolle und somit der demokratischen Verantwortlichkeit/Rechenschaftspflicht der Hohen Behörde machte. In einem Entwurf vom 7. Juni 1950 schlug Pierre Uri vor, dass eine parlamentarische Versammlung den Jahresbericht der Hohen Behörde debattieren und mit dem Recht ausgestattet sein sollte, der Hohen Behörde mit einer Zweidrittel-Mehrheit das Misstrauen auszusprechen. Die französische Delegation interpretierte die Norm der demokratischen Kontrolle demnach anders als die Benelux Staaten, für welche demokratische Kontrolle nur durch ein Minister-Komitee gewährleistet werden konnte. So heißt es in Walter Hallsteins Notizen über die französische Position:

"Ursprünglich habe man nicht an ein solches Organ gedacht. Da aber die Hohe Behörde Souveränitätsrechte der verschiedenen Staaten in sich vereine, und da man sie nach demokratischer Auffassung nicht ohne Kontrolle arbeiten lassen dürfe, hätten die französischen Initiatoren des Planes an die Einrichtung einer Kontrollinstanz gedacht, die aus Vertretern der verschiedenen nationalen Parlamente gebildet werde. [...] Dieser Ansatz zu einem späteren europäischen Parlament habe keine Entscheidungsbefugnis und keine Exekutivfunktion. Ihm habe die Hohe Behörde einmal im Jahr Rechenschaft über die gesamte Geschäftsführung abzulegen. Die parlamentarische Körperschaft könne dann, wenn sie mit der Geschäftsgebarung nicht einverstanden sei, die Abberufung der Hohen Behörde beschließen." [22]

Im Protokoll zur Sitzung der Delegationen vom 3. Juli 1950 heißt es zur belgischen Position, der sich die Niederlande und Luxemburg weitgehend anschlossen:

"Das belgische Parlament würde die Hohe Behörde in ihrer gegenwärtig vorgesehenen Form nicht akzeptieren können. Eine besondere Frage sei die parlamentarische Kontrollinstanz. Hier habe Belgien eine andere Idee, nämlich die Einschaltung einer Vertretung der Regierungen. Denn die Parlamente seien nur ein Teil des jeweiligen Souveränitätswillens. Es gehörten auch die Regierungen unerlässlich dazu." [23]

Die Begründung für diese Interpretation der "Kontroll-Norm" wird von einem holländischen Delegierten mitgeliefert. Zwar sei auch

"die holländische Regierung ... im Prinzip mit der Hohen Behörde einverstanden. Gewisse Souveränitätsrechte müßten aufgegeben werden. Um aber den Apparat wirksam zu gestalten, dürfe man nicht auf eine Beteiligung der nationalen Regierungen verzichten. Die Hohe Behörde berühre die Wirtschaftspolitik in außerordentlich starker Weise, diese würde aber nun einmal im

wesentlichen von den Regierungen geleitet." [24]

Eine parlamentarische Kontrollinstanz konnte demnach den Benelux Staaten mit ihren sozio-ökonomischen "Sorgen" nicht die Gewissheit geben, dass sie die Hohe Behörde in ihrem Sinne zu kontrollieren gedachte. Während die Benelux Staaten genau wussten, wogegen sie "geschützt" werden wollten und aus diesem Grund Kontrollmechanismen befürworteten, die den Ermessensspielraum der Hohen Behörde so weit wie möglich einengen sollten (z.B. durch eine "Benelux Sperrminorität" im Rat), stellte sich die Frage der Kontrolle für Frankreich und Deutschland in einem anderen Format: Da Verteilungsfragen weniger zentral waren, stellte sich die Frage der Kontrolle eher in der Form einer für demokratische politische Systeme "angemessenen" Form von Kontrolle (worin sich wieder die Dominanz von Fragen "höherer" Ordnung zeigt). Es ist demnach nicht verwunderlich, dass sowohl Frankreich als auch die Bundesrepublik auf die Idee kamen, ein Parlament in die Verfassungsordnung mit aufzunehmen. Die Überlegung Monnets, dass "in einer Welt, in der alle Regierungsautorität auf repräsentativen Versammlungen beruhe, man Europa nicht ohne eine solche Versammlung bauen könne", drückt diese *logic of reasoning* deutlich aus. [25] Während die Benelux Staaten ihre institutionellen Präferenzen an den antizipierten Konsequenzen für nationale Politikziele ausrichteten und daher die "Kontroll-Norm" den innenpolitischen und ökonomischen Anforderungen konform mit "Staatenkontrolle" interpretierten, richtete sich die Antwort auf die "Kontrollfrage" für die deutsche und die französische Delegation an der Vorstellung einer der Situation "angemessenen" Form demokratischen Regierens aus. Da für beide Delegationen die politischen oder ökonomischen Gewinne bzw. Verluste dieses Aktes institutioneller Ausgestaltung (im Gegensatz zu den Benelux Staaten) von geringerem Interesse waren, interpretierten die Bundesrepublik und Frankreich die "Kontroll-Norm" mit "Parlamentskontrolle". Da aber die Norm "Parlamentskontrolle" nur mittlere *Spezifität* wegen der unterschiedlichen Stellung repräsentativer Institutionen in den jeweiligen politischen Systemen genießt, konnte es nicht überraschen, dass Frankreich und die Bundesrepublik mit unterschiedlichen Vorschlägen bezüglich der Rolle und den Kompetenzen des zu schaffenden europäischen Repräsentativorgans aufwarteten. [26] Jedoch haben aufgrund der unklaren Zuschreibung von Kooperationsgewinnen und -verlusten, Normen bezüglich einer "angemessenen" Verfassungsordnung den französischen und deutschen Verhandlungsleitern "geholfen", ihre Handlungsoptionen zu bestimmen (Normen als *road maps*).

Die Entscheidung zugunsten einer Hohe Behörde mit ihren quasi-legislativen und exekutiven Befugnissen stellte die Verhandlungsdelegationen vor die weitere Aufgabe, eine Verfassungsordnung zu gestalten, die im Falle der Bundesrepublik und Frankreichs, den Ansprüchen einer auf Gewaltenteilung beruhenden institutionellen Struktur genügen sollte, wohingegen die Benelux Staaten ihren Bauplan der Gemeinschaft auf der Basis der antizipierten Konsequenzen der Vergemeinschaftung der Kohle und Stahl Märkte für das Erreichen nationaler wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele entwarfen. Zwar leugneten sie nicht die Legitimität der Norm "Parlamentskontrolle", jedoch wollte diese Norm sich nicht ohne weiteres in ihre Interessenlage einfügen: Jeglicher "federalism-talk" wurde vehement zurückgewiesen, da es ihres Erachtens um eine zwischenstaatliche Organisation und nicht um die Konstruktion eines Staatswesens ging. [27] Die Tatsache, dass am Ende der Verhandlungen eine parlamentarische Versammlung mit begrenzten Kontrollrechten in den Vertragstext aufgenommen wurde, lässt sich vor allem dadurch erklären, dass die Einführung dieses Organs in die Verfassungsordnung mit keinen "Kosten" für die Benelux Staaten behaftet war: Sie war allenfalls ein weiterer Mechanismus (neben dem Rat), die Hohe Behörde unter Kontrolle zu halten: ihre Mitglieder wurden von nationalen Parlamenten entsandt und es besaß keinerlei Legislativbefugnisse, d.h. die potenziellen negativen Auswirkungen auf nationale Politiken wurden als marginal bis nicht-existent eingestuft. Für die Benelux Staaten war demnach die Norm "Parlamentskontrolle" allenfalls eine "ins Auge springende (Teil)Lösung" (*focal point*) des Kontroll-Problems. *Übersicht 2* fasst die wesentlichen Argumente dieser Abhandlung tabellarisch zusammen.

Übersicht 2: Tabellarische Zusammenfassung

	Frankreich und Bundesrepublik	Benelux Staaten
--	-------------------------------	-----------------

Bedeutung ökonomischer Präferenzen	Niedrig-mittel	Hoch (Streben nach ökonomischen Externalitäten)
Bedeutung sicherheitspolitischer Präferenzen	Hoch (Streben nach sicherheits- und statuspolitischen Externalitäten)	Niedrig
Präferenzen für die Gestaltung der Verfassungsordnung	Fragen "höherer" Ordnung dominieren (Fragen "niederer" Ordnung gewinnen im Laufe der Verhandlungen etwas an Gewicht): Relativ allgemein gehaltener Vertrag und "angemessene" Kontrollmechanismen	Fragen "niederer" Ordnung dominieren Fragen "höherer" Ordnung: Detaillierte Umschreibung der Kompetenzen der Hohen Behörde und "effektive" Kontrollmechanismen
Rolle von Normen	Normen als <i>road maps</i> (Wie kann das Problem der demokratischen Kontrolle der Hohen Behörde "angemessen" gelöst werden?)	Normen als <i>focal points</i> (Welche institutionelle Lösung produziert die geringsten negativen Verteilungswirkungen?)

[Zurück zum Anfang](#)

4. Schluss und Ausblick

Ziel dieser Abhandlung war es zu zeigen, dass die Gestalt der Verfassungsordnung von Europas erster Gemeinschaft nicht ohne eine detaillierte Analyse der Akteurspräferenzen bezüglich ihrer Kooperationsbereitschaft zu verstehen ist. Es wurde betont, dass eine Antwort auf die Frage, welche Absichten unterschiedliche Akteure zu internationaler Kooperation bewogen unabdingbar ist, um Aussagen darüber zu machen, welche Art von Institutionen Akteure befürworten. Je nachdem, ob Regierungen eher ökonomische oder sicherheitspolitische Ziele verfolgen, richten sich ihre Präferenzen für die Ausgestaltung von Verfassungsordnungen an *instrumentellen* oder *normativen* Impulsen aus. Während die Regierungen der Benelux Staaten aufgrund sozial- und wirtschaftspolitischen Drucks (instrumenteller Impuls) eine genaue Umschreibung der Kompetenzen der Hohen Behörde forderten und sich für Kontrollmechanismen einsetzten, die den Ermessensspielraum der Hohen Behörde effektiv einschränken sollten, waren Frankreich und die Bundesrepublik aufgrund sicherheits- und statuspolitischer Überlegungen und weitgehender Entscheidungsautonomie darauf bedacht, eine Verfassungsordnung zu schaffen, die zwar das Problem der Nicht-Kooperation durch das Supranationalitätsprinzip lösen sollte (instrumenteller Impuls), die aber auch mit den Vorstellungen einer "angemessenen" politischen Ordnung kompatibel sein sollte (normativer Impuls). Diese Abhandlung sollte eine Begründung dafür liefern, dass sich Entstehung und Wandel von Verfassungsordnungen besser begreifen lassen, wenn das Wechselspiel *instrumenteller* und *normativer Impulse* bei der Analyse von Präferenzen für Kooperation und Institutionen Berücksichtigung findet.

Instrumentelle Logik der Institutionenbildung und Normen als "Lückenfüller"

Eine dieser Abhandlung zugrundeliegende und oft zitierte Annahme in der Institutionenforschung lautet, dass die Architekten institutioneller Arrangements instrumentell-rational bei der Konstruktion von Institutionen vorgehen, d.h. dass sich Akteure die Konstruktion solcher institutionellen Strukturen wünschen, von denen sie die Verwirklichung ihrer Politikziele am ehesten erwarten. Es wurde jedoch ebenso gezeigt, dass in Situationen, in denen die Interessenlagen von Akteuren unklar sind, Akteure auf normative Strukturen zurückgreifen, um sich überhaupt erst ihrer Präferenzen bewusst werden zu können. Normen helfen demnach, unspezifische

Interessenlagen zu konkretisieren und Entscheidungen unter Unsicherheit zu erleichtern, indem sie ihnen als *road maps* den "Weg weisen" bzw. "sagen", was sie tun sollen. Die Diskussion über die demokratische Kontrolle der Hohen Behörde hat deutlich gemacht, dass die Entstehung der supranationalen Hohen Behörde oder des Rates einer instrumentellen Logik folgte: Klar spezifizierte Politikziele (sicherheits- und statuspolitische sowie sozio-ökonomische Ziele) sollten mit Hilfe bestimmter institutioneller Arrangements erreicht bzw. gesichert werden. Da jedoch im Falle Frankreichs und der Bundesrepublik die Interessenlage bezüglich der Kontrolle der Hohen Behörde weitaus weniger festgelegt war wie dies bei den Benelux Staaten der Fall war (zum Schutz innenpolitischer Politikziele befürworteten die Beneluxstaaten eine "effektive Kontrolle" und eine klar umrissene Kompetenzzuschreibung der Hohen Behörde), tat sich bei der Positionsbestimmung der französischen und deutschen Delegationen eine Art "Präferenz-Lücke" auf, die durch folgende Frage zum Ausdruck gebracht wurde: Wie sieht im Kontext einer supranationalen Exekutivgewalt eine "angemessene" Form der demokratischen Kontrolle aus? Die "angemessene" Antwort, die auf diese Frage erfolgte, die Errichtung einer parlamentarischen Versammlung zur Kontrolle der Exekutive, markiert die Geburtsstunde des "Parlamentarismus" in der Europäischen Gemeinschaft: Die Vorläuferin des Europäischen Parlaments, die Gemeinsame Versammlung der EGKS, obgleich zu Beginn ein fast machtloses Organ, war nun Teil der gemeinschaftlichen Verfassungsordnung geworden.

Dieser Beitrag hat versucht, eine Brücke zwischen konstitutiv-normativen sowie instrumentell-rationalen Erklärungsansätzen zur Institutionenbildung zu entwerfen. Ein solcher "Brücken-Ansatz" könnte uns erklären helfen, warum die Kompetenzen des Europäischen Parlaments stets erweitert wurden bzw. erweitert werden sollten: Der Plan zur Konstruktion der Europäischen Politischen Gemeinschaft (im Kontext der Debatte über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft), die mit einem bedeutenden Legislativorgan versehen sein sollte, in den frühen 50er Jahren, das Delegieren von Budgetkompetenzen in 1970 (und 1975) im Zusammenhang der Einführung gemeinschaftlicher Ressourcen (zur Sicherstellung der Finanzierung der Agrarpolitik) oder der Übergang zum Zusammenarbeitsverfahren (im Zusammenhang mit der Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in der Einheitlichen Europäischen Akte) wären hier "crucial cases", um die Erklärungskraft dieser These zu testen.

Die Entstehung von Institutionen: Wider die funktionalistische Logik

Ein Strang in der wissenschaftlichen Debatte über Entstehung und Wandel von Institutionen basiert auf der Annahme, dass Akteure Institutionen errichten, um effiziente Lösungen für bestimmte kollektive Handlungsprobleme zu erzielen. Diese Logik der Entstehung von Institutionen wird oft als *funktionalistisch* bezeichnet, da entweder implizit oder explizit davon ausgegangen wird, dass die von Institutionen produzierten Effekte oder Funktionen die Erklärung dafür liefern, warum sie überhaupt von Akteuren errichtet wurden. Nach Paul Pierson besteht die funktionalistische Logik darin, dass sich das Ergebnis **X** eines politischen Aushandlungsprozesses (z.B. eine Institution, Organisation, Regime etc.) allein aus seiner *ex post* beobachteten Funktion **Y** heraus erklären lässt (vgl. Pierson 2000: 476). So schreibt Robert Keohane (1984) beispielsweise die Existenz internationaler Regime ihren Transaktionskosten senkenden Qualitäten zu, welche das Zustandekommen und die Aufrechterhaltung kooperativer Arrangements vereinfachen. Mark Pollack (1997) argumentiert ähnlich, indem er die Motive der Akteure für das Delegieren von Kompetenzen an supranationale Akteure in der EU den beobachteten Funktion dieser Institutionen *ex post* zuschreibt. Ein häufig vorgetragener Kritikpunkt gegenüber diesen funktionalistischen Erklärungen ist ihre Neigung zu *post hoc ergo propter hoc*-Fehlschlüssen: Akteurspräferenzen bezüglich der Konstruktion von Institutionen werden von den Funktionen, die existierende Institutionen erfüllen, *post hoc* abgeleitet (vgl. Zürn 1992). Eine *ex ante* Erklärung von Akteurspräferenzen hat demgegenüber den Vorteil, dem Tautologieverdacht zu entkommen, da ihr Fokus auf der empirischen Analyse von Präferenzen für Kooperation liegt, d.h. Präferenzen werden unabhängig von dem Ergebnis, das sie zu erklären helfen sollen, erhoben: Welche institutionellen Alternativen stellten sich den beteiligten Akteuren? Warum entscheiden sie sich für die eine und nicht für eine andere Alternative? Warum bevorzugen unterschiedliche Akteure unterschiedliche institutionelle Arrangements? Hendrik Spruyt drückt diese Überlegung mit allem Nachdruck aus:

"Rather than deduce preferences from current functions, one can examine the individual's actual choices among alternatives. What transaction costs and credible commitments really mean can be made plausible by empirical data. They need not be deduced post hoc. Stated another way, **new institutionalism needs history.**" (Spruyt 1994: 533, Hervorhebung vom Verfasser).

Um dieser Falle zu entgehen, wurde hier eine *ex ante* Bestimmung der Präferenzen der Akteure vorgenommen. Eine auf Transaktionskosten- und Effizienzüberlegungen begründete Theorie der Institutionenbildung kann beispielsweise nicht die Entstehung der Gemeinsamen Versammlung der EGKS (der Vorläuferin des Europäischen Parlamentes) und der ihr zugewiesenen Kompetenzen erklären. [28] Es wurde gezeigt, dass eine valide Erklärung von Institutionen und ihrer Gestalt nur dann möglich ist, wenn man die Bedingungen ihrer Entstehung historisch analysiert anstatt sie ihnen *ex post* zuzuschreiben, wie Paul Pierson nochmals unterstreicht:

"Yet it is one thing to demonstrate (or, more often, speculate) that an institution is "doing" something for social actors. It is quite another thing to jump to the conclusion that this accounts for the institution's presence." (Pierson 2000: 477).

Entstehung und Wandel von Institutionen und der Beitrag der Politikwissenschaft

Die Analyse der Entstehung und des Wandels politischer Ordnungen, Verfassungen, internationaler Vertragsorganisationen oder internationaler Regime ist ein Kernstück der Politikwissenschaft. In den letzten Jahren hat die Neoinstitutionalismus-Forschung mit Erfolg dazu beigetragen, dass unterschiedliche Subdisziplinen des Feldes und Vertreter verschiedener Theorieschulen verstärkt miteinander kommunizieren, um sich ihrer gemeinsamen Problemstellungen sowie ihrer ontologischen und epistemologischen Gemeinsamkeiten bewusst zu werden (vgl. Zangl und Zürn 1999; Pollack 2000; Hasenclever, Mayer und Rittberger 2000; Schneider und Aspinwall 2001). Entstehung und Wandel von Institutionen (d.h. von Verträgen, Verfassungsordnungen, internationalen Regimen, etc.) sind schließlich keine subdisziplin-spezifischen Phänomene, sondern in politikwissenschaftlichen Fragestellungen allgegenwärtig, ob es sich hierbei um die Frage nach der Entstehung von Ausschussstrukturen in Gemeinderäten oder um die Frage nach der Konstruktion des Ozon-Regimes dreht. In den letzten zwanzig Jahren hat die Politikwissenschaft einen großen Sprung nach vorne gemacht: Die Regime- und "IO"-Forschung in der IB sowie der "neoinstitutionslist turn" in der Vergleichenden Politikwissenschaft haben entscheidend zum besseren Verständnis der Ursachen und Bedingungen von Kooperation sowie der Bedingungen für Stabilität und Wandel institutionalisierter Kooperation beigetragen. Indem diese Abhandlung sich auf beide Felder stützt, um Ansätze einer akteurszentrierten Theorie der Institutionenbildung zu skizzieren, konnte die Fruchtbarkeit eines integrativen Ansatzes plausibel gemacht werden. Vielleicht kann ein solch integrativer Ansatz dazu beitragen, dass wir in Zukunft besser zu verstehen lernen, *warum institutionelle Ordnungen eine bestimmte Gestalt annehmen?*

[Zurück zum Anfang](#)

Literatur

Baumann, Rainer, Volker Rittberger und Wolfgang Wagner (1999) Macht und Machtpolitik. Neorealistische Außenpolitiktheorie und Prognosen über die deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 6, 2: 245-286.

Boekle, Henning, Volker Rittberger und Wolfgang Wagner (2001) „Soziale Normen und normgerechte Außenpolitik. Konstruktivistische Außenpolitiktheorie und deutsche Außenpolitik nach der Vereinigung, *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11, 1: 71-103.

Brennan, Geoffrey und James Buchanan (1993) *Die Begründung von Regeln. Konstitutionelle Politische Ökonomie*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

- Buchanan, James (1975) *The Limits of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press.
- Diebold, William (1959) *The Schuman Plan. A Study in Economic Cooperation 1950-59*, New York: Frederick A. Praeger.
- Duchêne, François (1994) *Jean Monnet. The First Statesman of Interdependence*, New York and London: Norton.
- Duverger, Maurice (1967) *The Idea of Politics. The Use of Power in Society*, London: Methuen.
- Evans, Peter B., Harold K. Jacobson und Robert D. Putnam (Hrsg.) (1993) *Double-Edged Diplomacy: International bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press.
- Finnemore, Martha (1996) *National Interests in International Society*, Ithaca: Cornell University Press.
- Freund, Corinna und Volker Rittberger (2001) 'Utilitarian-Liberal Foreign Policy Theory', in Volker Rittberger (Hrsg.) (2001) *German Foreign Policy since Unification: Theories and Case Studies*, Manchester: Manchester University Press.
- Garrett, Geoffrey (1992) 'International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market', *International Organization* 45: 539-564.
- Garrett, Geoffrey und Barry R. Weingast (1993) 'Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market', in Judith Goldstein und Robert O. Keohane (Hrsg.) *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press.
- Gerçek, Kirsten (1998) 'Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und ihr politisches Leitbild föderaler Organe', in Rudolf Hrbek und Volker Schwarz (Hrsg.) *40 Jahre Römische Verträge: Der deutsche Beitrag*, Baden-Baden: Nomos.
- Gillingham, John (1991) *Coal, steel, and the rebirth of Europe, 1945-1955. The Germans, the French from Ruhr conflict to economic community*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Goldstein, Judith und Robert O. Keohane (1993) 'Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework', in Judith Goldstein und Robert O. Keohane (Hrsg.) *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press.
- Grieco, Joseph (1995) 'The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neo-realist Research Program', *Review of International Studies* 1: 21-40.
- Griffiths, Richard T. (1988) 'The Schuman Plan Negotiations: The Economic Clauses', in Klaus Schwabe (Hrsg.) *Die Anfänge des Schuman Plans 1950/51 - The Beginnings of the Schuman Plan*, Baden-Baden: Nomos.
- Griffiths, Richard T. (1990) 'Die Benelux-Staaten und die Schumanplan-Verhandlungen', in Ludolf Herbst, Werner Bühner und Hanno Sowade (Hrsg.) *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt*, München: Oldenbourg.
- Hardin, Russell (1999) *Liberalism, Constitutionalism, and Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer und Volker Rittberger (1997) *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer und Volker Rittberger (2000) 'Integrating theories of international regimes', *Review of International Studies* 26: 3-33.
- Heckathorn, Douglas D. und Steven M. Maser (1987) 'Bargaining and Constitutional Contracts', *American Journal of Political Science* 31: 142-168

- Ikenberry, John G. (1998) 'Constitutional Politics in International Relations', *European Journal of International Relations* 4, 2: 147-177.
- Ikenberry, John G. (2001) *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton: Princeton University Press.
- Jachtenfuchs, Markus (1999) *Ideen und Integration. Verfassungsideen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien und die Entwicklung der EU*, Habilitationsschrift: Universität Mannheim.
- Jachtenfuchs, Markus (2000) 'Deutsche Europapolitik: Vom abstrakten zum konkreten Föderalismus', Entwurf für Beate Kohler-Koch, und Michèle Knodt (Hrsg.) *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Mannheimer Handbuch für Europäische Sozialforschung*, Bd. 5, Frankfurt a.M.: Campus.
- Jillson, Calvin C. und Cecil L. Eubanks (1984) 'The Political Structure of Constitution Making: The Federal Convention of 1787', *American Journal of Political Science* 28, 3: 435-458.
- Jupille, Joseph und James A. Caporaso (1999) 'Institutionalism and the European Union: Beyond International Relations and Comparative Politics', *Annual Review of Political Science* 2: 429-444.
- Keohane, Robert O. (1984) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Kersten, Albert (1988) 'A Welcome Surprise? The Netherlands and the Schuman Plan Negotiations', in Klaus Schwabe (Hrsg.) *Die Anfänge des Schuman Plans 1950/51 - The Beginnings of the Schuman Plan*, Baden-Baden: Nomos.
- Knight, Jack (1992) *Institutions and Social Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Küsters, Hans-Jürgen (1988) 'Die Verhandlungen über das institutionelle System zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl' in Klaus Schwabe (Hrsg.) *Die Anfänge des Schuman Plans 1950/51 - The Beginnings of the Schuman Plan*, Baden-Baden: Nomos.
- Legro, Jeffery W. (1996) 'Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Step', *American Political Science Review* 90: 118-137.
- Legro, Jeffrey W. (1997) 'Which norms matter? Revisiting the "failure" of internationalism', *International Organization* 51, 1: 31-63.
- Majone, Giandomenico (2001) 'Two Logics of Delegation. Agency and Fiduciary Relations in EU Governance', *European Union Politics* 2, 1: 103-122.
- March, James G. und Johan P. Olson (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.
- March, James G. und Johan P. Olson (1998) 'The Institutional Dynamics of International Political Orders', *International Organization* 52: 943-59.
- Mattli, Walter (1999) *The Logic of Regional Integration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mearsheimer, John J. (1994/95) 'The False Promise of International Institutions', *International Security* 19, 3: 5-49.
- Milward, Alan (1984) *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, London: Routledge.
- Mioche, Philippe (1988) 'La patronat de la sidérurgie française et le Plan Schuman en 1950-1952: les apparences d'un combat et la réalité d'une mutation', in Klaus Schwabe (Hrsg.) *Die Anfänge des Schuman Plans 1950/51 -*

The Beginnings of the Schuman Plan, Baden-Baden: Nomos.

Monnet, Jean (1978) *Memoirs*, London: Collins.

Moravcsik, Andrew (1997) 'Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics', *International Organization* 51, 4: 513-553.

Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press.

North, Douglass (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson, Paul (2000) 'The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change', *Governance* 13: 475-499.

Pollack, Mark A. (1997) 'Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community', *International Organization* 51: 99-134.

Pollack, Mark A. (2000) 'International Relations Theory and European Integration', *EUI Working Papers*, RSC No 2000/55.

Putnam, Robert (1988) 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games', *International Organization* 42: 427-460.

Racine, Raymond (1954) *Vers une Europe Nouvelle par le Plan Schuman*, Neuchâtel: Editions de la Baconnière.

Riker, William (1984) 'The heresthetics of constitution-making: The presidency in 1787, with comments on determinism and rational choice', *American Political Science Review* 78: 1-16.

Rittberger, Volker (Hrsg.) (2001) *German Foreign Policy since Unification: Theories and Case Studies*, Manchester: Manchester University Press.

Schaber, Thomas und Cornelia Ulbert (1994) 'Reflexivität in den Internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretativer Ansätze zur dritten Theoriedebatte', *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1, 1: 139-169.

Scharpf, Fritz W. (1988) 'The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration', *Public Administration* 66: 239-278.

Scharpf, Fritz W. (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press.

Schelling, Thomas (1960 [1997]) *The Strategy of Conflict*, Cambridge: Harvard University Press.

Schneider, Gerald und Mark Aspinwall (Hrsg.) (2001) *The Rules of Integration. Institutional Approaches to the Study of Europe*, Manchester: Manchester University Press.

Spierenburg, Dirk und Raymond Poidevin (1994) *The History of the High Authority of the European Coal and Steel Community. Supranationality in Operation*, London: Weidenfeld and Nicolson.

Spruyt, Hendrik (1994) 'Institutional selection in international relations: state anarchy as order', *International Organization* 48: 527-557.

Stone Sweet, Alec (2000) *Governing with Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford: Oxford University Press.

Tsebelis, George (1990) *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*, Berkely: University of California Press.

Tsebelis, George (1994) 'The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter', *American Political Science Review* 88: 129-142.

Tsebelis, George (1999) 'Institutional Analyses of the European Union', *ECSA Review*, Spring 1999.

Wagner, Wolfgang (1999) 'Interessen und Ideen in der europäischen Verfassungspolitik. rationalistische und konstruktivistische Erklärungen mitgliedstaatlicher Präferenzen', *Politische Vierteljahresschrift* 40, 3: 415-441.

Walsh, James (2000) 'National Preferences and International Institutions: Evidence from European Monetary Integration', Konferenzmanuskript für die 'PSA-UK 50th Annual Conference', 10-13 April 2000, London.

Wills, Garry (Hrsg.) *The Federalist Papers* (by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay), New York: Bantam Books.

Zangl, Bernhard und Michael Zürn (1999) 'Interessen in der internationalen Politik. Der akteursorientierte Institutionalismus als Brücke zwischen interessenorientierten und normorientierten Handlungstheorien', *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 9, 3: 923-950.

Zürn, Michael (1992) *Interessen und Institutionen in der Internationalen Politik: Grundlegung und Anwendung des situationsstrukturellen Ansatzes*, Opladen: Leske und Budrich.

Zürn, Michael (1997) 'Assessing State Preferences and Explaining Institutional Choice: The Case of Intra-German Trade', *International Studies Quarterly* 41: 295-320.

Primärquellen

AA/PA.SFSP (Auswärtiges Amt, Sekretariat für Fragen des Schuman-Plans), Historisches Archiv der Europäischen Gemeinschaften, Florenz.

AAPD - Institut für Zeitgeschichte (1997) *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1949/50*, München: Oldenbourg.

Jean Monnet, Duchêne Sources - JMDS.A-07.02-000073: Schuman Plan and the Belgian Response, Historisches Archiv der Europäischen Gemeinschaften, Florenz.

Jean Monnet, Duchêne Sources - JMDS.A-07.02-000074: American Perspective, Materials from the US National Archives: US-NA, RG 59, State Department, 850.33, Schuman Plan, Historisches Archiv der Europäischen Gemeinschaften, Florenz.

[Zurück zum Anfang](#)

Fußnoten

[*]

Für finanzielle Unterstützung bei der Erstellung dieses Aufsatzes möchte ich mich beim Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) und dem Nuffield College bedanken. Für Kommentare und Hilfe mit dem Manuskript schulde ich Jeremy Richardson, Alec Stone Sweet, Johannes Lindner und Tim Noetzel ganz besonderen Dank.

[1]

Die sechs Unterzeichnerstaaten der EGKS waren Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande.

[2]

Alec Stone Sweet schreibt den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften zweifelsohne Verfassungscharakter zu: "Like all constitutions, they distribute governing authority among functionally differentiated institutions and establish procedures to produce legislation." (Stone Sweet 2000: 155).

[3]

Die Analyse der Entstehung der EGKS ist bis heute fast ausschließlich von Historikern vorgenommen worden (siehe beispielsweise Racine 1954; Diebold 1959; Milward 1984; Schwabe 1988; Gillingham 1991; Duchêne 1994; Spierenburg und Poidevin 1994). Nur wenige haben ihr Hauptaugenmerk auf die Gestalt der Verfassungsordnung gerichtet (Küsters 1988; Gerçek, 1998).

[4]

Verschiedene Ansätze können dann verknüpft werden, d.h. sie sind *kommensurabel*, wenn deren *ontologische* und *epistemologische* Annahmen kongruent sind.

[5]

Legro macht die gleiche Feststellung in seiner Kritik an rationalistischen Ansätzen, welche das Problem der Präferenzbildung entweder ausklammern ("revealed preferences") oder sie auf der Basis von Annahmen systemischer Theorien ableiten (Legro 1996).

[6]

Nichtsdestotrotz geht dieser Aufsatz von der Annahme aus, dass politische Akteure instrumentell-rational und nach der Maxime der Nutzenmaximierung handeln, d.h. der *homo oeconomicus* trifft seine Entscheidungen auf der Basis einer Abschätzung der antizipierten Konsequenzen seines Handelns (wenn er sich mit unterschiedlichen Handlungsalternativen konfrontiert sieht). James March und Johan Olson bezeichnen diese Handlungslogik auch als *logic of consequentialism* (vgl. March und Olson (1989, 1998) aber auch Finnemore (1996). Schaber und Ulbert (1994) sowie Hasenclever, Mayer und Rittberger (1997: 155ff) geben einen ausführlichen Überblick und Vergleich unterschiedlicher Handlungstheorien).

[7]

An Stelle von "Ideen" wird in diesem Artikel jedoch dem *Normen-Begriff* der Vorzug gegeben: Während sich Ideen auf bestimmte Vorstellungen einzelner Akteuren beziehen können, ist eines der wesentlichen Charakteristika von Normen, dass sie nicht individuelle Überzeugungen wiedergeben, sondern *intersubjektiv* sind, d.h. Normen sind "shared expectations about appropriate behaviour held by a community of actors." (Finnemore 1996: 22; siehe auch Boekle, Rittberger und Wagner 2001: 74-76).

[8]

Während das Politikfeld "Wohlfahrt" sich mit Fragen der Wirtschaftsordnung befasst, fallen unter das Politikfeld "Herrschaft" beispielsweise Fragen bezüglich der Aggregation von Präferenzen in einem politischen System: Welche Prozeduren und Institutionen sollen bei der Ausübung von Herrschaft beteiligt sein? Wie sollen demnach die Präferenzen der Wähler aggregiert werden? Dem Politikfeld "Sicherheit" werden Fragen der außen- und verteidigungspolitischen Orientierungen aber auch binnenorientierter Fragen der Sicherheit zugerechnet (vgl. Jachtenfuchs 1999: 143).

[9]

"[C]ountries with credit-based financial systems exhibit greater willingness to stabilize their exchange rates to protect the competitiveness of manufacturing industry and the profitability of the banking sector." (Walsh 2000: 9).

[[10](#)]

Zur Bedeutung von *focal points* in der Analyse internationaler Kooperation vgl. Schelling (1960), Zürn (1992), Goldstein und Keohane (1993), Garrett und Weingast (1993). Goldstein und Keohane (1993: 17-18) definieren *focal points* als solutions to problems associated with incomplete contracting, or as means to counteract problems of collective action. When political actors must choose between sets of outcomes that would represent Pareto improvements for all, and when there are no "objective" criteria on which to base choice, ideas focus expectations and strategies. "

[[11](#)]

Diese Auszahlungen sind die sog. "Reward" und "Sucker"-Auszahlungen (vgl. Tsebelis 1990: 68ff.).

[[12](#)]

In allen aufgeführten Spielsituationen kennzeichnet (P) ein für beide Akteure Pareto-optimales Ergebnis. Nash-Gleichgewichte sind durch ein (N) gekennzeichnet.

[[13](#)]

Vgl. hierzu auch die Aufzeichnungen von Ministerialdirigent Blankenhorn. Demnach war Adenauer bereits seit 25 Jahren (als Oberbürgermeister von Köln) der Ansicht, dass Pläne wonach "Eisen und Kohle als Grundlage einer friedlichen Lösung zwischen Frankreich und Deutschland" angesehen wurden, umgesetzt werden sollten (AAPD - 1949/50, No 62, 24. Mai 1950).

[[14](#)]

AAPD - 1949/50, No 57, 8. Mai 1950.

[[15](#)]

AAPD - 1949/50, No 62, 24. Mai 1950.

[[16](#)]

Duchêne drückt diesen Sachverhalt folgendermaßen aus: "Adenauer endorsed the two basic points: a High Authority with its own powers; and negotiations solely to set it up - meaning that the political institutions came first and material issues could be worked out later." (Duchêne 1994: 207).

[[17](#)]

JMDS.A-07.02-000073, 24. Mai 1950 (Anm.: Übersetzung des Autors).

[[18](#)]

JMDS.A-07.02-000073, 24. Mai 1950

.

[[19](#)]

JMDS.A-07.02-000074 (U.S. National Archives: US-NA, RG 59, State Department, 850.33, Schuman Plan); Department of State, Incoming Telegram, No 26, 6 Juli 1950.

[[20](#)]

Auf die Frage eines französischen Diplomaten, ob das angedachte Mehr von zwei Dritteln notwendig wäre, um Entscheidungen der Hohen Behörde zu *blockieren* oder zu *bestätigen*, antwortete Spierenburg: "To validate them." (Monnet 1978: 327).

[[21](#)]

Die *Kommunalität* einer Norm bezieht sich auf die "Menge der Einheiten eines sozialen Systems, die eine wertgestützte Verhaltenserwartung teilen" während *Spezifizität* sich darauf bezieht, "wie präzise eine soziale Norm angemessenes von unangemessenem Verhalten unterscheidet." (Boekle, Rittberger und Wagner 2001: 76;

siehe auch Legro 1997).

[[22](#)]

AAPD - 1949/50, No 73, 21. Juni 1950.

[[23](#)]

AAPD - 1949/50, No 84, 3. Juli 1950.

[[24](#)]

AAPD - 1949/50, No 84, 3. Juli 1950.

[[25](#)]

AA/PD.SFSP - 62, 11. Juli 1950.

[[26](#)]

So argumentieren beispielsweise Küsters (1988) und Gerçek (1998), dass sich die Bundesrepublik bei der Frage bezüglich der Kontrolle der Hohen Behörde von Ideen aus seiner föderalen Verfassung hat leiten lassen: Hallstein und Ophüls beabsichtigten der Verfassungsordnung der EGKS einen bundesstaatlichen Anstrich zu geben, indem der Ministerrat und die parlamentarische Versammlung zu einem "Montan-Kongreß" verschmolzen werden sollte. Die Franzosen teilten zwar die Ansicht der Notwendigkeit eines parlamentarischen Kontrollorgans, sie brachten den deutschen Vorschlägen aber wenig Verständnis entgegen, "da ihnen der zentralistische Staatsaufbau ein Begriff war, nicht aber der föderalistische." (Küsters 1988: 85) Zur Rolle von nationalen "Verfassungsideen" in der europäischen Verfassungspolitik vgl. Jachtenfuchs (1999) und Wagner (1999).

[[27](#)]

JMDS.A-07.02-000073.

[[28](#)]

Mark Pollack macht in diesem Zusammenhang folgendes Zugeständnis: "... the functionalist approach fails almost completely at predicting the functions delegated to the European Parliament, including both its budgetary and legislative powers." (Pollack 1997: 107).