

Beitrag für die Veranstaltung „Politische Ökonomie regulativer Politik - Zwischen nationalstaatlicher Demokratie und globalisierten Märkten?“ der Sektion „Politik und Ökonomie“ der DVPW im Rahmen des 20. DVPW-Kongresses vom 13.-17. Oktober 1997 in Bamberg

**Das EU-Mehrebenensystem und die Regulation der
Gentechnologie: Nutzen und Kosten unterschiedlicher
institutioneller Arrangements**

Nils C. Bandelow
Lehrstuhl Vergleichende Regierungslehre
und Politikfeldanalyse
Ruhr-Universität Bochum
44780 Bochum
nb@pw2.ruhr-uni-bochum.de

Abstract

Es wird untersucht, welchen Beitrag transaktionskostentheoretische und agenturtheoretische Ansätze für einen Vergleich der Kosten und Nutzen politischer Regulierungen auf Landes-, Bundes- oder EU-Ebene leisten können. Am Beispiel der Gentechnologiepolitik wird gezeigt, daß in ideologisch geprägten, zukunftsorientierten Politikfeldern eine Erweiterung institutionenökonomischer Ansätze sinnvoll ist. Die normativen und kognitiven Grundlagen der Akteursziele müssen berücksichtigt werden, da von ihnen abhängig ist, auf welchen Ebenen und in welchen Bereichen eine argumentative Teillösung politischer Konflikte und somit die Reduktion von langfristigen Entscheidungs- und Kontrollkosten möglich ist.

Inhalt

1	Einleitung.....	4
2	Theoretische Überlegungen zu Entscheidungs- und Kontrollkosten auf unterschiedlichen politischen Ebenen.....	7
3	Konzeptionelle Erweiterungen einer politischen Institutionentheorie des Gentechnikkonflikts	15
4	Empirische Erweiterungen: Überzeugungen, Interessen und Ziele der Akteure im Gentechnikkonflikt	17
5	Dynamische empirische Analyse: Präferenzen, politische Strategien und institutionelle Kosten im Prozeß der Politikproduktion	23
5.1	Der Bund als Agent der EG bei der Formulierung des ursprünglichen Gentechnikrechts	27
5.2	Das wechselhafte Verhältnis zwischen Bund und Ländern bei der Formulierung und Umsetzung des Gentechnikrechts	32
5.3	Die EU als Agent des Bundes bei der Deregulierung des Gentechnikrechts in den 90er Jahren	35
6	Fazit	38
	Literatur	40

1 Einleitung

Welchen Beitrag kann eine politische Institutionenökonomie dazu leisten, die Folgen der europäischen Integration in einem ideologisch geprägten Konfliktfeld, wie dem der politischen Maßnahmen zum Schutz vor potentiellen Gefahren der Gentechnologie, zu bestimmen? Bei der Analyse dieser Frage sind mindestens zwei alternative Perspektiven möglich: Die erste Perspektive besteht in einem Vergleich der bei Regelungen der Europäischen Union anfallenden Transaktionskosten mit der Effizienz anderer zwischenstaatlicher Arrangements (vgl. z.B. Majone 1995). Die zweite Möglichkeit besteht darin, die Effizienz einer Regulation auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene gegenüberzustellen. Die Wahl zwischen beiden Perspektiven muß u.a. davon abhängen, ob ein Konflikt primär als zwischenstaatliches Problem mit externen Kosten nationaler Entscheidungen für die Nachbarstaaten wahrgenommen wird, oder ob es sich in erster Linie um einen internen Konflikt zwischen unterschiedlichen, ideologisch und materiell fundierten Regelungsphilosophien handelt. In dem vorliegenden Papier wird die letztgenannte Perspektive gewählt, da das hier gewählte Beispiel der Gentechnikkontroverse bisher stärker von einem übergreifenden Konflikt zwischen Gentechnikbefürwortern und Gentechnikkritikern geprägt war als von zwischenstaatlichen Interessengegensätzen. Die Motivation der Nationalstaaten, gentechnologiepolitische Kompetenzen auf die EU-Ebene zu übertragen, entsprang weniger einem zwischenstaatlichen als einem innerstaatlichen Konflikt - was wiederum Auswirkungen auf die Beurteilung der Transaktionskosten des institutionellen Arrangements Europäische Union in diesem Bereich hat. Außerdem bietet die Wahl dieser zweiten Perspektive die Möglichkeit, die im folgenden dargestellten weitergehenden Fragen zur Verabschiedung und Umsetzung des Gentechnikrechts einzubeziehen.

Gentechnische Anlagen und Arbeiten, die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen und das Inverkehrbringen¹ von Produkten, die gentechnisch erzeugt wurden, unterliegen Auflagen und Bestimmungen, die in einem institutionellen Geflecht zwischen Bundesländern, Bund und Europäischer Union verabschiedet und umgesetzt werden. Dieses Neben- und Miteinander der drei politischen Ebenen wirft zum einen die vergleichende Frage auf, welche der drei Ebenen aus transaktionskostentheoretischer Sicht die geringsten Informations-, Verhandlungs- und Kontrollkosten erzeugt. Zum anderen können die einzelnen Entscheidungsträger und Institutionen als Elemente in komplexen Prinzipal-Agent-

Beziehungen gefaßt werden. So bestehen sowohl auf vertikaler als auch auf horizontaler Ebene Beziehungen, bei denen Institutionen oder politische Ebenen als „Auftragnehmer“ (Agenten) anderer Institutionen oder Ebenen dienen. Gleichzeitig sind die politischen Entscheidungsträger auf den Sachverstand von Experten, die u.a. als Auftragnehmer bei der Umsetzung von Rechtsakten wirken, angewiesen. Die Agenturtheorie nimmt als wesentliches Problem solcher Vertragsverhältnisse zwischen Prinzipalen und Agenten den Informationsvorsprung der Agenten an, der es ihnen ermöglicht, Vorgaben der Prinzipale auf Grundlage eigener opportunistischer Orientierungen zu umgehen. Sowohl die Entscheidungsfindung als auch die Kontrolle der Umsetzung legislativer Entscheidungen erzeugen daher Transaktionskosten, die z.B. in zeitlichen Verzögerungen, in der Notwendigkeit einer Etablierung aufwendiger Kontrollmechanismen oder im Extremfall in dem Scheitern jeder Regulierung liegen können. Da Verhandlung und Kontrolle politischer Maßnahmen in Mehrebenensystemen eng miteinander verbunden sind, ist es angemessen, die transaktionskostentheoretischen Annahmen zu den Verhandlungskosten unterschiedlicher Arrangements durch agenturtheoretische Annahmen zu den jeweiligen Kontrollkosten zu ergänzen (Abschnitt 2).

Allerdings ist bei einer Übertragung institutionenökonomischer Thesen auf das vorliegende Problem fraglich, ob die in der ökonomischen Agenturtheorie vorausgesetzte Annahme bekannter und stabiler Präferenzen der Akteure gegeben ist. So können politische Akteure u.a. auf Grundlage ideologisch, institutionell oder materiell begründeter Ziele handeln. Rational Choice-Theoretiker bieten u.a. folgende Lösung dieses Problems an (vgl. Esser 1994: 20-22; kritisch: Kelle/Lüdemann 1995: 254): Es könnten ‘anthropologische Grundbedürfnisse’ angenommen werden, die allen Entscheidungen zugrunde liegen. Auf dieser Grundlage gäbe es für Menschen in einer bestimmten institutionellen Umgebung objektive Interessen, die zumindest durchschnittlich das Verhalten bestimmen. Auch empirische Abweichungen von diesem Verhalten werden über institutionelle Besonderheiten erklärt, die Emotionen oder „kognitive Verzerrungen“ (Esser 1994: 22) begünstigen (zur psychologischen Grundlegung situativer Wahrnehmungsmuster vgl. Kahnemann/Slovic/Tversky 1982).

Mit dem beschriebenen Ansatz können sowohl die Ziele von Menschen als auch Modifikationen der Ziele (Lernen) in vielen Verteilungskonflikten plausibel analysiert werden. Allerdings gibt es institutionelle Rahmenbedingungen, die mehrere Gleichgewichtspunkte zulassen. Bei

¹ „Inverkehrbringen“ im Sinne des Gentechnikrechts bezeichnet die Weitergabe von gentechnisch veränderten Organismen (im Fall der Novel Food-Verordnung auch von Produkten, die aus gentechnisch erzeugten Organismen hergestellt wurden) zu kommerziellen Zwecken (vgl. Schenek 1995: 159).

der Wahl zwischen diesen Gleichgewichtspunkten greifen Akteure nach Garrett/Weingast (1993) auf Normen oder Ideen zurück. Problematisch ist die von Esser vorgeschlagene Erklärung in besonderer Weise, wenn die Folgen von Handlungen weder für den Handelnden noch für den Wissenschaftler überschaubar sind, wie das im Gentechnikkonflikt der Fall ist. In solchen zukunftsorientierten Politikfeldern basieren Ziele grundsätzlich nicht allein auf objektiven Interessen, sondern auf normativen und kognitiven Annahmen, die bei gleicher institutioneller Situation gegensätzlich sein können und trotzdem gleichermaßen rational sind. Zu fragen ist hier also nicht nach dem durchschnittlichen, zweckrationalen Verhalten, sondern nach den Grundlagen für die nicht allein institutionell zu erklärenden Einstellungs- und Verhaltensdifferenzen.²

Die nicht ausschließlich materiell begründete Grundlegung der politischen Ziele wirft die Frage auf, ob und in welchem Maße es in dem gegebenen Fall möglich ist, die Transaktionskosten politischer Verhandlungen ('Bargaining') und die Kosten der Kontrolle der Ergebnisse durch eine vorgeschaltete oder begleitende Annäherung der Ziele der Konfliktparteien im Rahmen von Diskursen³ zu reduzieren (vgl. Wiesenthal 1987b: 15; zu bisherigen Diskursverfahren in der Gentechnik z.B. Behrens 1996; Saretzki 1996b). Da die normativen, kognitiven und kulturellen Grundlagen der Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen verschieden sein können, kann eine solche Erweiterung dazu beitragen, politische Lösungen oder Blockaden, die im Rahmen eines institutionalistischen Ansatzes überraschend scheinen, zu erklären (Abschnitt 4).

In den letzten Teilen des Papiers werden die Einstellungen und Strategien wichtiger Akteure bei bisherigen Aushandlungsprozessen und Umsetzungen des Gentechnikrechts analysiert. Dabei wird gezeigt, daß die Ziele der Akteure neben stabilen Grundlagen auch variable Elemente enthalten, die von der politischen Institutionenökonomie nicht vernachlässigt werden dürfen.

² Mit dieser Erweiterung wird, folgt man einer von Keith Dowding formulierten Unterscheidung, zur Grundlegung von Zielen nicht nur auf „needs“ (institutionell herleitbaren Interessen), sondern auch auf „desires“ (subjektiv generierte Interessen individueller Akteure) zurückgegriffen (vgl. zur Bedeutung dieser Unterscheidung Heinelt 1993).

³ Angesichts der unterschiedlichen Verwendung des Diskursbegriffs in der Habermasschen und Foucaultschen Begriffstradition (vgl. Schalk 1997 insbesondere Anmerkungen 2, 3, 205, 206, 229), soll die hier gemeinte Bedeutung in Anlehnung an die Begriffsverwendung bei Behrens (1996), die an Habermas anknüpft, konkretisiert werden. Diskurse bezeichnen danach in Abgrenzung zu Dialogen und Verhandlungen den Versuch, in einer herrschaftsfreien Kommunikation zu einer gemeinsamen „Wahrheit“ zu kommen. Der Begriff der „Wahrheit“ wird nicht als objektiv geltende Tatsache, sondern als konsensuale Tatsachenwahrnehmung verstanden.

2 Theoretische Überlegungen zu Entscheidungs- und Kontrollkosten auf unterschiedlichen politischen Ebenen

Die Frage nach den Transaktionskosten unterschiedlicher institutioneller Arrangements hat vor allem in der angelsächsischen Politikwissenschaft seit den 80er Jahren kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Auch in der normativ-politischen Debatte finden sich immer häufiger Anknüpfungen an institutionenökonomische Überlegungen, was zuletzt durch die Kritik des BDI-Präsidenten Hans-Olaf Henkel an der geringen Zentralisierung politischer Macht im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik demonstriert wurde. Die steigende Bedeutung der Institutionentheorie - sowohl für die empirisch-analytische Politikwissenschaft als auch für die normativ-politische Diskussion - markiert einen vorläufigen Höhepunkt in der Ausweitung einer Diskussion, die, von der Ökonomie ausgehend, über weite Bereiche der Soziologie nun auch die Politikwissenschaft zu beherrschen scheint - und auch professionspolitisch durch die Förderung des DFG-Schwerpunktprogramms „Theorie politischer Institutionen“ (1988-1995) manifestiert wurde (siehe z.B. March/Olsen 1984; Moe 1984; Göhler 1987; 1994; Göhler/Lenk/Schmalz-Bruns 1990; Czada/Windhoff-Héritier 1991; Scharpf 1991; 1994; 1996; Nedelmann 1995; Majone 1996; Widmaier/Freriks 1996).

Ausgangspunkt der heutigen Institutionenökonomie war die Kritik an den radikalen neoklassischen Modellen, die keinen spezifischen Einfluß unterschiedlicher institutioneller Arrangements für die Kosten bei der Produktion von Gütern annehmen. Die Kritik entwickelte sich vor allem im Anschluß an das in seiner Reichweite und empirischen Relevanz umstrittene Coase-Theorem⁴, das in Transaktionskosten neben distributiven

⁴ Die ursprüngliche These von Ronald Coase besagt, daß es unter bestimmten Bedingungen effizienter sein könnte, wenn Produzenten von Gütern nicht für alle externen Kosten aufkommen müssen. Externe Kosten bezeichnen dabei nicht Transaktionskosten, sondern produktionsbezogene Aufwendungen, die von Außenstehenden getragen werden. Als Kriterium für eine optimale Lösung dürfe nicht der Vergleich zwischen privaten und sozialen Kosten stehen, sondern der Vergleich zwischen alternativen sozialen Arrangements. Grundlage dieser These sind Untersuchungen zu den Auswirkungen rechtlicher Entscheidungen bei Interessenkonflikten zwischen einzelnen Bürgern, die jeweils unterschiedliche Güter produzieren, wobei die Produktion einer Seite externe Kosten für die andere Seite verursacht. Coase zeigt bei den von ihm gewählten Beispielen, daß unabhängig von den rechtlichen Regelungen verschiedene vertragliche Lösungen zwischen rational-nutzenmaximierenden Wirtschaftsakteuren zu einer optimalen Produktionsmenge aller Güter führen. In einer von George Stigler formulierten Form besagt das Coase-Theorem, daß bei Vernachlässigung der Transaktionskosten die Effizienz unterschiedlicher Allokationsformen gleich sei. Die darauf fußende Transaktionskostentheorie nimmt daher als einzigen Grund für die Entwicklung institutioneller Arrangements die Reduktion von Transaktionskosten an (North 1988; Williamson 1990). Dem Coase-Theorem wird in der ökonomischen Diskussion u.a. vorgeworfen, es übersehe, daß bei fehlenden Informationen über die Höhe der Kosten die Ergebnisse unterschiedlicher Arrangements nicht identisch sein müssen. Außerdem seien direkte vertragliche Lösungen zwischen allen Betroffenen nicht möglich, wenn mehr als zwei Parteien beteiligt sind (Aivazian/Callen 1981) oder in Extremfällen Produktionen Kosten verursachen, die unüberschaubare Menschenmengen (oder gar zukünftige Generationen) betreffen (z.B. Zerstörung der Ozonschicht oder anderer Lebensgrundlagen der Menschen; vgl. für einen Überblick zur Kritik Fitzpatrick 1995).

Effekten den einzigen Unterschied zwischen staatlicher, vertraglicher und Marktsteuerung bei der Produktion von Gütern sieht (Coase 1988; 1994). Mit dieser Fokussierung der Entscheidung über die Wahl institutioneller Arrangements auf die Frage unterschiedlicher Informations-, Entscheidungs- und Kontrollkosten schuf das Coase-Theorem die Grundlage für die Entwicklung einer Theorie der Transaktionskosten.

Während die Transaktionskostentheorie u.a. Thesen zum Vergleich der Effizienz privater und öffentlicher Güterproduktion entwickelt hat (vgl. Widmaier/Freriks 1996) liefert die Agenturtheorie einen allgemeinen Rahmen für die Untersuchung von Kontrollkosten unterschiedlicher Vertragsformen (Picot 1989; Coleman 1991: 186-224; vgl. mit weiteren Hinweisen Blancke 1996). Der Agenturansatz geht von opportunistischen Agenten und Informationsunsicherheit des Prinzipals aus und sucht nach Vertragsformen mit möglichst geringen Umsetzungs- und Kontrollkosten (die überwiegend aus der Perspektive des Prinzipals analysiert werden). Das zugrunde liegende Problem wird darin gesehen, daß der Prinzipal darauf angewiesen ist, den Agenten zur Nutzung eigener Ressourcen zu bewegen. In dieser Situation verfügt der Agent über einen Informationsvorsprung gegenüber dem Prinzipal, der den opportunistischen Agenten bei fehlender Kontrolle dazu befähigen kann, die getroffenen Vereinbarungen nicht einzuhalten (Widmaier/Freriks 1996: 6).

Ausgehend von ökonomischen Verträgen wurden mittlerweile auch Staaten und supranationale Institutionen unter agenturtheoretischen Annahmen analysiert. Dabei können z.B. die Wähler als Prinzipal ihrer Abgeordneten gefaßt werden. Die Regierungen sind wiederum Agenten der Legislative, während die Bürokratien als Agenten der Regierungen

In der politischen Institutionentheorie wurde das Coase-Theorem u.a. auf Verträge zwischen dem Staat und einzelnen Unternehmern übertragen. Es wird davon ausgegangen, daß auch hier die unterschiedliche Effizienz verschiedener Lösungen, z.B. staatlichem Besitz oder staatlicher Regulation, ausschließlich von den Transaktionskosten abhinge. Diese Übertragung ist mindestens mit folgenden Problemen verbunden: Erstens sind in einzelnen Bereichen auch bei diesen Verträgen die negativen Effekte einer Policy unbekannt (so in dem hier gewählten Beispiel gentechnischer Arbeiten). Negative Effekte können daher nicht objektiv erhoben werden, sondern es ist auf die Wahrnehmung der Akteure zurückzugreifen. Zweitens führen die unterschiedlichen Regelungsformen zu distributiven Effekten, die bei politischen Fragen nicht zwei Bauern (wie in einem klassischen Beispiel bei Coase), sondern den Staat und einzelne Unternehmen betreffen: Dabei wird der legitime Auftrag des Staates zur Regelung von Verteilungsfragen vernachlässigt, da externe Umverteilungen in freiwilligen ökonomischen Verträgen unbekannt sind (Czada 1995: 210). Damit z.T. verbunden ist die oft nicht hinterfragte Grundlegung der jeweils zu erreichenden Ziele. Z.B. können zwar möglicherweise private Energieversorgungsunternehmen auf Grundlage von Verträgen günstiger Energie bereitstellen, als der Staat eine staatliche Steuerung der Nutzung unterschiedlicher Energiequellen (z.B. die Nutzung der Atomenergie) wird aber bei privaten Lösungen erschwert. Die politische Institutionenökonomie umgeht dieses Dilemma oft, indem bestimmte politische Ziele vorausgesetzt werden (s.o.). Bei Abweichungen zwischen den vorgegebenen Zielen der Forscher und den normativen Zielen der Politiker können die in der Realität gewählten Lösungen dann nicht mehr erklärt werden, zumal die komparativen Transaktionskosten unterschiedlicher Arrangements von der Spezifität der Zielvorgaben abhängen. Der vorliegende Beitrag versucht diesen Problemen u.a. dadurch gerecht zu werden, daß die politischen Ziele nicht normativ vorgegeben, sondern empirisch ermittelt werden.

fungieren. Im europäischen Mehrebenensystem können sowohl nationale Institutionen als Agenten der EU gesehen werden als auch die EU als Agent der Mitgliedstaaten. So ermöglichen agenturtheoretische Annahmen eine sehr sparsame Erklärung des Problems der relativen Autonomie der Kommission als Agent im Verhältnis zu den Regierungen der Mitgliedstaaten als kollektivem Prinzipal. Die Sparsamkeit wird in diesem Fall allerdings mit der Vernachlässigung inter-institutioneller Beziehungen und der internen Heterogenität von Kommission und Mitgliedstaaten erkauft (Pollack 1997). In technologiepolitischen Feldern sind Gesetzgeber, Exekutive und Bevölkerung in besonderem Maße auf externe Experten als Agenten der Gesetzgeber angewiesen.

Die Fokussierung des Kontrollproblems auf ein Problem des Prinzipals, den Informationsvorsprung des Agenten auszugleichen bzw. die Umsetzung der Vorgaben des Prinzipals zu kontrollieren, führt zu der These, daß die Effizienz einer Steuerungsebene u.a von einem funktionierenden institutionellen Rahmen zur Kontrolle der Bürokraten abhängt (vgl. Majone 1996: 35). Sieht man die Europäische Union als Prinzipal bei der Umsetzung ihrer Rechtsakte, dann ist von wesentlichen Kontrollproblemen auszugehen. Die EU verfügt über keinen eigenen Verwaltungsunterbau und ist bei der Umsetzung ihrer Rechtsakte auf nationale Verwaltungen angewiesen (siehe auch Scharpf 1985). Eine direkte Kontrolle der Umsetzung von Entscheidungen ist daher nicht möglich. Dieses Kontrollproblem wird bei EU-Richtlinien, die zunächst in nationales Recht übertragen werden müssen, zusätzlich verschärft. Die Zwischenschaltung der nationalen Gesetzgeber erzeugt ein mehrstufiges Prinzipal-Agenten-Verhältnis, das eine Kontrolle durch die EU erschwert.

Opportunistisches Verhalten nationaler Bürokratien kann auch durch die Beteiligung der nationalen Regierungen an der Aushandlung der Rechtsakte nur geringfügig reduziert werden. Zu einem Abbau der Informationsdefizite des europäischen Prinzipals trägt dabei weniger die formale Rolle der Regierungen im Ministerrat bei, als vielmehr die unmittelbare Beteiligung von Experten aus den nationalen Verwaltungen an der Vorbereitung der Rechtsakte im Ausschuß der Ständigen Vertreter (AStV, im Bereich der Umweltpolitik ist der AStV I, in dem die Stellvertreter der Botschafter vertreten sind, zuständig) und in den Arbeitsgruppen des Ministerrates (vgl. Holzinger 1994: 86-87).

Trotz dieser Beteiligungen erfordern insbesondere Rechtsakte der nicht direkt an die nationalen Regierungen gebundenen Kommission aufwendige Kontrollmechanismen. Die Kommission ist eine in sich heterogene Behörde, bei der oft von den verschiedenen Generaldirektionen unterschiedliche Ziele vertreten werden. Im Gegensatz zu nationalen Regierungen verfügt die Kommission nicht über eine starke Führung, die eine weitgehende

ideologische Übereinstimmung in der Exekutive garantiert. Die Kommission ist daher schon an sich ein multipler Prinzipal bei der Umsetzung von Rechtsakten. Dadurch entstehen Probleme bei der Zuordnung von Zuständigkeiten und Verantwortungen, die in der internen Konkurrenz zwischen den EU-Institutionen verstärkt werden. Jeder dieser europäischen Prinzipale müßte, um opportunistisches Verhalten bei der Umsetzung seiner Vorgaben auszuschließen, jede andere EU-Institution und alle nationalen Behörden umfassend kontrollieren. Eine solche Kontrolle ist aber mit Kosten verbunden, die für den Prinzipal nicht gerechtfertigt sind.

Eine weitere problematische Beziehung besteht zwischen den nationalen Parlamenten und ihren Regierungen, die als Agenten 'ihren' Staat im Ministerrat vertreten. Auch hier ist eine umfassende Kontrolle der Regierungsvertreter nicht zu erwarten, da die Parlamentarier nicht über ausreichende Ressourcen und Detailkenntnisse verfügen. Die technische Umsetzung von normativen Vorgaben der nationalen Parlamente in den beratenden Ausschüssen der EU entzieht sich so weitgehend der Kontrolle von Öffentlichkeit und Parlament.

Innerhalb der föderalen Ordnung der Bundesrepublik fungieren die Bundesländer i.d.R. als Agenten des Bundes, indem Landesbehörden Rechtsakte des Bundes umsetzen. Im Gegensatz zur Politik auf EU-Ebene ist innerhalb der Bundesrepublik die Kontrollmöglichkeit aufgrund der gemeinsamen Sprache und der stärkeren Aufmerksamkeit der Medien größer als auf EU-Ebene. Dazu kommt die politische Kontrolle durch den Parteienwettbewerb, der als Verbindungslinie zwischen Bund und Ländern dazu beiträgt, opportunistisches Verhalten durch die Länder zu sanktionieren. So hat die Bundesregierung ein ausgesprochenes Interesse daran, unvollständige oder abweichende Umsetzungen durch Bundesländer mit abweichenden parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen aufzudecken. Im Fall übereinstimmender Mehrheitsverhältnisse von Bund und Land können Parteigremien genutzt werden, um opportunistisches Verhalten der Landesvertreter zu sanktionieren.⁵ Der Parteienwettbewerb ermöglicht außerdem dem Wähler als oberstem Prinzipal unerwünscht opportunistisches Verhalten von Landesregierungen wirkungsvoll zu sanktionieren. Eine solche Sanktionsmöglichkeit besteht im Fall von Konflikten unter Beteiligung von EU-Institutionen

⁵ Unterstützt wird dieser Mechanismus durch starke Einflüsse der Landesverbände der großen Parteien auf die Bundespolitik. So nutzen z.B. die Landesverbände der CDU eigene Ressourcen und ihre enge Verflechtung mit dem Bundesvorstand dazu, bereits im Vorfeld politischer Entscheidungen ihre territorialen Interessen auf Bundesebene einzubringen (vgl. Schmid 1990).

Eine bemerkenswerte Ausnahme von beiden Kontrollmechanismen stellt das Bundesland Bayern dar. Die dortige CSU-Regierung ist weder ein parteipolitischer Konkurrent der gegenwärtig im Bund dominierenden CDU, noch lassen sich ihre Vertreter über die Parteigremien der CDU sanktionieren. Dieses spezifische

nicht, was u.a. darauf zurückzuführen ist, daß das Informationsdefizit des Wählers, der die Verantwortung für Europäische Entscheidungen i.d.R. nicht zuordnen kann, auf EU-Ebene größer ist als auf nationaler Ebene.

Nicht nur bei der Umsetzung, sondern auch bei der Formulierung von Rechtsakten können unterschiedliche institutionelle Arrangements zu verschiedenen Kosten führen. Die Bedeutung der Bundesländer für die Formulierung von eigenen Rechtsakten ist im föderativen System der Bundesrepublik gering. Bei der Umsetzung sind die Länder im Gegensatz zu EU und Bund nicht auf einen externen Verwaltungsunterbau angewiesen und haben daher als Prinzipal die geringsten Kontrollkosten gegenüber der Bürokratie. Auf Grundlage von agenturtheoretischen Überlegungen ist daher davon auszugehen, daß die Kontrollkosten bei Entscheidungen auf EU-Ebene am größten sind, während Rechtsakte der Bundesländer mit den geringsten Kontrollproblemen verbunden sind.

Auch die Formulierung von Rechtsakten weist auf EU-Ebene die größten Probleme auf, folgt man den Thesen von Scharpf (1985; 1994; 1996). Danach sind auf Grundlage der Einigungsverfahren im Ministerrat hohe Entscheidungskosten bei regulativen Maßnahmen in der EU zu erwarten, insbesondere dann, wenn es sich um eine Regulation produktionsbezogener Standards handelt. Scharpf legt seiner These ein spieltheoretisches Modell zugrunde, daß die normativen Grundlagen und Interessen von nationalen und europäischen Akteuren auf ein Zweiakteursspiel zwischen den Interessen der reichen und der armen EU-Mitgliedstaaten reduziert. Die Vielzahl der an den Entscheidungen beteiligten Institutionen und Interessengruppen kann als zusätzliches Hindernis schneller Einigungen gesehen werden. Faßt man die dargestellten Entscheidungs- und Kontrollprobleme der Rechtsakte von Bundesländern, Bund und EU zusammen, dann zeigt sich, daß auf Grundlage institutionenökonomischer Annahmen von wesentlich höheren institutionellen Kosten auszugehen ist als auf Bundes- und Landesebene (vgl. Übersicht 1).

Die hier theoretisch abgeleiteten Annahmen decken sich aber nicht immer mit den empirischen Analysen einzelner Politikfelder. So konnten Eichener und Voelzkow zeigen, daß in den Bereichen Arbeits- und Umweltschutz nationale Blockaden regulativer Maßnahmen auf hohem Schutzniveau auf EU-Ebene überwunden wurden (Eichener 1993; 1996; Eichener/Voelzkow 1994). Eichener und Voelzkow erklären ihren Befund u.a. mit einer Erweiterung der auf den Ministerrat bezogenen Scharpfschen Analysen der Politikproduktion der EU. Durch die Rolle der suprastaatlichen Institutionen 'Kommission'

Kontrollproblem kann dazu beitragen, das immer wieder auffällige Abweichen der bayerischen Landes-

und 'Parlament' mit ihrem angenommenen Interesse an einer Ausweitung eigener Kompetenzen könnten innovative Maßnahmen auf EU-Ebene gestärkt werden. Insbesondere die Kommission könne durch ihr Initiativmonopol legislative Prozesse maßgeblich prägen und Blockaden überwinden.

Übersicht 1: Vergleich der Entscheidungs- und Kontrollprobleme von Rechtsakten auf unterschiedlichen politischen Ebenen auf Grundlage institutionenökonomischer Annahmen

Institutionelle Faktoren	Bundesländer	Bund	EU
<i>a) Faktoren, die zu höheren Entscheidungskosten führen</i>			
Vertikal verflochtene Entscheidungskompetenzen	1	3	3
Horizontal verflochtene Entscheidungskompetenzen	2	3	4
Forderung einstimmiger Entscheidungen oder qualifizierter Mehrheiten	1	2	3
<i>b) Faktoren, die zu höheren Kontrollkosten führen</i>			
Fehlen eines eigenen Verwaltungsunterbaus	1	2	3
Multiple Prinzipal-Agenten-Beziehungen	1	2	4
Fehlen einer Kontrolle durch Parteienwettbewerb	1	1	3
Fehlen einer Kontrolle durch Medien	0	0	2
Sprachliche Hindernisse	0	0	3
Fehlen von wirksamen Sanktionsmechanismen	1	1	3
Index institutioneller Kostenfaktoren (Werte von 0 bis 36)	8	14	28
<p><i>Legende: 4: starkes Kostenproblem; 3: mit Einschränkungen gegeben; 2: nur in einzelnen Feldern gegeben; 1: nur in Ausnahmefällen gegeben; 0: tritt nicht auf.</i></p> <p><i>Anmerkung: Der ungewichtet summarisch ermittelte Index gibt kein mathematisch exaktes Ergebnis wieder, sondern soll nur einen Anhaltspunkt für eine Kombination der Faktoren bieten.</i></p>			

Neben dieser institutionellen Erweiterung gehen Eichener und Voelzkow auch auf die Bedeutung nationaler Politikstile auf EU-Ebene ein (vgl. auch Héritier et al. 1994; speziell zur Regulation der Gentechnologie: Jasanoff 1995). Die Berücksichtigung des Faktors der Politikstile verweist auf die Notwendigkeit, die vereinfachten Annahmen, die dem oben skizzierten Modell institutioneller Blockaden zugrundeliegen, um die Frage nach den

tatsächlichen Handlungsorientierungen der Akteure und die eventuelle Möglichkeit zur Veränderung von Handlungspräferenzen in diskursiven Prozessen zu erweitern. Nur dann ist es möglich zu erklären, warum es in der europäischen Gentechnologiepolitik weder zu einer dauerhaften Blockade positiver Regulation gekommen ist (wie sie nach Scharpf zu erwarten wäre) noch zu durchgängig innovativen Regelungen auf hohem Schutzniveau (die auf Grundlage der Thesen von Eichener und Voelzkow zu erklären wären).

3 Konzeptionelle Erweiterungen einer politischen Institutionentheorie des Gentechnikkonflikts

Bei einer Übertragung institutionenökonomischer Thesen auf Probleme regulativer Politik müssen die kognitiven und normativen Grundlagen der Akteure in besonderem Maße Bedeutung finden (vgl. allgemein zur Notwendigkeit einer separaten Berücksichtigung kognitiver Faktoren in ökonomischen Ansätzen Wiesenthal 1987a: 445; Vowe 1994). Überzeugungen wurden in ökonomischen Zusammenhängen bisher vor allem als normative 'Entartung' von Akteuren diskutiert, die ihre 'objektiven' Ziele aufgegeben haben (vgl. die Diskussion um affine Arbeitnehmer als Agenten ihrer Arbeitgeber bei Coleman 1991: 201-208). In der Regel geht die ökonomische Agenturtheorie („positive agency theory“) von gegebenen und stabilen Präferenzen der Akteure aus (Ebers/Gotsch 1993: 205; vgl. auch Coleman 1991: 201). In der Politik ist es aber ungleich schwieriger, allen Beteiligten objektive Interessen zu unterstellen, als in Beschäftigungsverhältnissen. Politische Ziele sind von einer Vielzahl normativer und kognitiver Voraussetzungen abhängig, die bei einer Beurteilung und Prognose rationalen Handelns bekannt sein müssen (Simon 1985). Eine Kenntnis dieser subjektiven Rationalität macht es nicht nur möglich, Interessenkonflikte zu erkennen, sondern auch die Chancen von diskursiven Annäherungen der Ziele der beteiligten Akteure zu bestimmen. Gerade in Feldern sozialregulativer Politik ist, anders als in ökonomischen Beziehungen, eine Affinität der Ziele von Prinzipal und Agent nicht ungewöhnlich und zudem argumentativ beeinflussbar. Diese Möglichkeit ist aus polit-ökonomischer Perspektive vor allem deshalb von Bedeutung, weil sie zu einer Reduktion von Einigungskosten und dem Verzicht auf umfassende Kontrollmaßnahmen führen kann. Dieser Tatsache scheinen die kommunikativen Strukturen der von Technokraten geprägten Institutionen der Europäischen Union in besonderem Maße gerecht werden zu wollen, indem sie auf diskursive Problemlösungen abzielen und so u.a. versuchen, eine Dominanz von Verteilungskonflikten bei der Formulierung und Umsetzung regulativer Maßnahmen zu begrenzen.

Argumentative Problemlösungen finden mit der Abkehr von einer ausschließlich hierarchischen Vorstellung staatlicher Steuerung und der Konzentration auf kommunikative Verfahren zur kollektiven Entscheidungsfindung in den letzten Jahren neben Verhandlungsmodellen zunehmende Beachtung (siehe z.B. Prittwitz 1996). Die gegenwärtig diskutierten argumentativen Modelle entspringen unterschiedlichen wissenschaftlichen Traditionen: Auf der einen Seite steht die von Jon Elster (1991) in die Rational Choice-Debatte eingeführte Unterscheidung zwischen Bargaining und Arguing als in der Realität

meist miteinander kombinierter Idealtypen politischer Kommunikation.⁶ Auf Grundlage dieser Unterscheidung bemühen sich Vertreter rationalistischer Ansätze um differenziertere und wirklichkeitsnähere Aussagen über die Möglichkeiten kooperativen Verhaltens in Dilemmasituationen und bei Verteilungskonflikten (vgl. z.B. Gehring 1996; Genschel/Plümper 1996).

Auf der anderen Seite stehen die parallel zu den erweiterten Rational Choice-Ansätzen auf Grundlage von Policy-Analysen umwelt- und technologiepolitischer Felder entwickelten neuen Modelle politischer Prozesse, die Ideen, Ideologien und argumentative Verfahren in den Mittelpunkt stellen (siehe z.B. die Beiträge in Héritier 1993; Nullmeier 1997).⁷ Diese Modelle basieren vor allem auf Bemühungen um eine Überwindung der realitätsfernen und theoretisch leeren Phasenheuristik durch eine Integration sozialpsychologischer Theorien in die Politikfeldanalyse. Dabei werden nicht allein lernbedingte Einstellungsänderungen auf Grundlage kommunikativer Verfahren einbezogen, sondern auch Lernen auf Grundlage von Erfahrungen.

Argumentative Kommunikation kann als Versuch gefaßt werden, die kognitiven und normativen Grundlagen der Akteursziele einander anzunähern. Dabei ist zu beachten, daß politische Akteure in der Regel als Vertreter von Parteien, Regierungen, Verbänden, Behörden usw. nicht nur an ihre eigenen Überzeugungen, sondern auch an die Vorgaben der entsendenden Organisationen gebunden sind.⁸ Im folgenden sollen die wichtigsten Positionen im

⁶ Elster (1991) definiert die beiden Kommunikationsmodi wie folgt:

„To argue is to engage in communication for the purpose of persuading an opponent, i.e. to make the other change beliefs about factual or normative matters. In such discussions, the only thing that is supposed to count is "the power of the better argument". The parties are not allowed to appeal to their superior material resources. The factual or normative statements asserted in a process of arguing are made with a claim to being valid. For factual statements, validity means the same as truth. For normative statements, the notion of validity is more controversial. For the present purposes, I shall focus on impartiality as a necessary condition for normative validity.

To bargain is to engage in communication for the purpose of forcing or inducing the opponent to accept one's claim. To achieve this end, bargainers rely on threats and promises that will have to be executed outside of the assembly itself. (...) Bargaining power does not derive from the "power of the better argument", but from material resources, manpower and the like. Statements asserted in a process of bargaining are made with a claim to being credible, in the sense that the bargainers must try to make their opponents believe that the threats or promises would actually be carried out.“

⁷ Zur Kritik und Weiterentwicklung der von Elster vorgeschlagenen Differenzierung siehe Saretzki (1996a).

Auch im Forschungsfeld der internationalen Politik werden gegenwärtig auf Grundlage konstruktivistischer Modelle Ideen als eigenständige Kategorien wiederentdeckt (vgl. z.B. Jachtenfuchs 1993; 1996). Während in der Policy-Analyse mittlerweile breite Bemühungen um eine Integration rationalistischer und kognitiver Theorien zu beobachten sind, werden konstruktivistische und rationalistische Ansätze in der internationalen Politik bisher fast ausschließlich kontrovers diskutiert.

⁸ Das wurde z.B. in dem WZB-Verfahren zum Anbau gentechnisch erzeugter Herbizidresistenz und der nachfolgenden Interpretation der Ergebnisse deutlich (vgl. Daele/Pühler/Sukopp 1995; Saretzki 1996b). - Für eine differenzierte theoretische Diskussion vgl. Wiesenthal 1993 m.w.H.

Gentechnikkonflikt unter Berücksichtigung der jeweiligen individuellen und institutionellen Grundlagen vorgestellt werden.

4 Empirische Erweiterungen: Überzeugungen, Interessen und Ziele der Akteure im Gentechnikkonflikt

Der Gentechnikkonflikt wird von einer Vielzahl von Akteuren mit äußerst heterogenen Interessen und Überzeugungen ausgetragen. Während in den 70er Jahren die Frage von Moratorien für gentechnische Arbeiten und von verbindlichen Schutzmaßnahmen vor Risiken der Gentechnologie ausschließlich innerwissenschaftlich zwischen Molekularbiologen, Ökologen und andern biologischen Fachrichtungen diskutiert wurde, hat sich seit den 80er Jahren eine Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppen im Gentechnikkonflikt engagiert. Sehr stark vereinfacht lassen sich dabei Befürworter der Gentechnologie den Kritikern gegenüberstellen (vgl. zum folgenden auch Bandelow 1996). Auf seiten der Befürworter stehen:

- Industrievertreter,
- Chemiegewerkschaftler,
- Wissenschaftler,
- liberale und konservative Politiker,
- Teile der Sozialdemokraten,
- Teile der Bundes- und Landesverwaltungen,
- die Generaldirektionen III und XII der EG/EU-Kommission,
- die Mehrheit der Regierungen im Ministerrat der EU,
- Journalisten,
- Juristen,
- Sozialwissenschaftler.

Gemeinsam sind den hier als Befürworter eingeordneten Akteuren folgende Überzeugungen und Einstellungen:

- Gentechnik ist eine grundsätzlich wünschenswerte Technik.
- Bei politischen Maßnahmen zum Schutz vor möglichen Risiken der Gentechnologie sind Chancen und Risiken auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse abzuwägen.

- Politische Maßnahmen zum Schutz vor Risiken der Gentechnologie sollten Wissenschaft und Industrie möglichst wenig behindern.

Trotz dieser Gemeinsamkeiten stimmen die konkreten instrumentellen Überzeugungen zu Einzelfragen und die konkreten Einstellungen bezüglich spezifischer politischer Maßnahmen nicht immer überein. Auch die Grundlagen für die gemeinsamen Überzeugungen sind nicht einheitlich: Für die Frage nach der Stabilität der Überzeugungen und Einstellungen in diskursiven Prozessen kann u.a. bedeutsam sein, ob es Akteuren um die Vertretung materieller Interessen geht (was z.B. bei Industrie- und Gewerkschaftsvertretern anzunehmen ist), oder ob ihre Positionen von Überzeugungen geprägt sind (dies ist z.B. bei Sozialwissenschaftlern und Juristen zu erwarten). Es ist anzunehmen, daß für Vertreter materiell orientierter Gruppen Arguing-Elemente in Verhandlungen weniger relevant sind als für Akteure, die ihre Positionen primär auf Überzeugungen stützen. Auf der anderen Seite ist die Wahrscheinlichkeit von Positionsveränderungen infolge von Bargaining bei letztgenannten weniger aussichtsreich.⁹

Der Befürworterkoalition stehen ebenfalls heterogene Protestakteure gegenüber. Zu den Gentechnikkritikern gehören

- Natur-, Umwelt- und Verbraucherschützer,
- Vertreter von Einzelgewerkschaften außerhalb der Pharmabranche,
- Bürgerinitiativen,
- „grüne“ Politiker,
- Teile der Sozialdemokraten,
- Teile der Verwaltungen,
- DG XI der EG/EU-Kommission,
- die Regierungen Dänemarks und Österreichs,
- Journalisten,
- Juristen,
- Sozialwissenschaftler.

⁹ Untersuchungen aus einem anderen Politikfeld kamen zu der These, daß Akteure, die ihre Positionen auf Überzeugungen stützen, langfristig nicht bereit sind, einen abstrakten Kern von Überzeugungen aufzugeben. Vertreter materiell interessierter Gruppen orientieren sich dagegen zwar an einer Grundlinie von Zielen, sind

Die gemeinsamen Überzeugungen und Einstellungen dieser Akteure sind folgende:

- Gentechnik bedarf einer besonderen staatlichen Regulation.
- Gentechnologiepolitische Maßnahmen müssen in einer breiten öffentlichen Diskussion demokratisch entschieden werden. Dabei sind die Vor- und Nachteile der Gentechnologie unter Einbezug ökonomischer und ethischer Aspekte alternativen Verfahren gegenüberzustellen. Anwendungen der Gentechnik, die nicht von der Öffentlichkeit kontrolliert und legitimiert worden sind, sind zu unterlassen. Eine Selbstregulation der Gentechnikanwender ist undemokratisch.
- Maßnahmen zum Schutz vor Risiken der Gentechnologie müssen einen möglichst vollständigen Schutz vor allen denkbaren Risiken gewährleisten.

Während die Gentechnikkritiker sich zwar darin einig sind, daß eine allgemeine Deregulierung beim Schutz vor Risiken der Gentechnik nicht erwünscht ist, bestehen deutliche Differenzen zwischen Kritikern, die möglichst umfassende Moratorien für die Gentechnik fordern, und Vertretern eines differenzierten Umgangs mit der Gentechnologie. Letztere fordern zwar scharfe Kontrollmaßnahmen, sind aber in einzelnen Anwendungsfeldern bereit, gentechnische Arbeiten grundsätzlich zu befürworten.

Die dargestellten Positionen von Gentechnikbefürwortern und -kritikern finden sich auf allen politischen Ebenen und auch in anderen EU-Mitgliedstaaten. Allerdings hat derselbe inhaltliche Konflikt auf unterschiedlichen politischen Ebenen in Abhängigkeit von den kulturellen Hintergründen der beteiligten Akteure z.T. verschiedene Grundlagen. In Deutschland ist der Gentechnikkonflikt in erster Linie ein Grundsatzkonflikt, während in verschiedenen anderen EU-Staaten konkrete Probleme des Umwelt- und Verbraucherschutzes grundlegend sind. Ursache dafür ist u.a. die intellektuelle und philosophische Tradition in Deutschland, die von abstrakten Prinzipien ausgeht (Bora/Döbert 1993: 80-81). Als institutioneller Faktor wird u.a. die Verankerung der Protestbewegung in kapitalismuskritischen sozialen Bewegungen ausgemacht. Neben diesen Faktoren basiert die besondere emotionale Aufladung des Gentechnikkonflikts in Deutschland auf den immer wieder hergestellten Bezügen zu den nationalsozialistischen „Eugenik“-Programmen. Die Rechtfertigung und Unterstützung der nationalsozialistischen Verbrechen durch eine scheinbar normfreie Wissenschaft hat zudem bei vielen Gentechnikkritikern eine

aber eher bereit, im Rahmen dieser Grundlinie ihre Positionen zu variieren (Jenkins-Smith/St.Clair/Woods

grundsätzliche Skepsis gegenüber „den Beteuerungen der Gentechnikanwender“ (so eine deutsche Politikerin von Bündnis 90/Die Grünen in einer Online-Befragung zu den Ergebnissen wissenschaftlicher Studien) begründet. Die politische Tradition in anderen Mitgliedstaaten der EU zeichnet sich dagegen durch stärkere Konsensorientierung aus (vgl. Schleuning 1989; Baark/Jamison 1990; Bora/Döbert 1993: 79-80; Szczepanik 1993; Jasanoff 1995).

Nicht nur die Gentechnikgegner, sondern auch die Anwender der Gentechnik zeichnen sich in Deutschland durch besonders radikale Positionen aus. Die einseitig kompromißlose Perspektive der Gentechnikanwender wird u.a. durch die Übertragung der Standortargumentation auf den Gentechnikkonflikt deutlich, die von einer breiten, aggressiv vorgetragenen öffentlichen Kampagne gestützt wird. Auch auf europäischer Ebene waren es bisher vor allem die deutschen Vertreter, die den Gentechnikkonflikt kontrovers ausgetragen haben.¹⁰ Der Graben zwischen den nationalen Befürwortern und Gegnern der Gentechnologie scheint in keinem anderen europäischen Land - mit Ausnahme von Österreich, das auf Grundlage ähnlicher Voraussetzungen heute eine Wiederholung des Konflikts erlebt, der in Deutschland die Diskussion der 80er Jahre geprägt hat - so tief zu sein wie in Deutschland.

Die besondere Zuspitzung des Konflikts in Deutschland macht die Annahme plausibel, daß die Einigungskosten auf europäischer Ebene geringer sind als auf Bundesebene - sieht man von den institutionellen Problemen ab. Allerdings besteht die Möglichkeit, daß bei der Umsetzung von EU-Rechtsakten in Deutschland der nationale Konflikt zu starken Widerständen führt, die zusätzliche Kontrollkosten verursachen.

Auf regionaler Ebene ist von einer weiteren Zuspitzung des Konflikts auszugehen: So haben Untersuchungen in den USA wiederholt gezeigt, daß selbst Befürworter von umweltpolitischen Anlagen diese ablehnen, wenn die Projekte sich in der Nähe des eigenen Wohnorts befinden (Portney 1991; Dear 1992; kritisch: Hunter/Leyden 1995). In den USA wird diese Haltung unter der Bezeichnung 'NIMBY' ('Not-In-My-Back-Yard') bei einer zunehmenden Zahl von Politikfeldern, die mit dem Bau risikoreicher Einrichtungen verbunden sind, festgestellt (Fischer 1993: 458-459). Wenn man davon ausgeht, daß NIMBY-Phänomene auch bei Entscheidungen über gentechnische Arbeiten und Anlagen sowie über absichtliche Freisetzungen genetisch veränderter Organismen auftreten, dann ist eine Umsetzung von zentral beschlossenen gentechnischen Projekten auf regionaler Ebene mit besonderen Problemen verbunden.

¹⁰ 1991).
Auf EU-Ebene werden die deutschen Gentechnikanwender vor allem von Frankreich unterstützt, während auf seiten der Gentechnikgegner die skandinavischen Länder und neuerdings vor allem Österreich stehen.

Ein Bundesland bzw. eine regionale Behörde kann ein Interesse daran entwickeln, die vorgegebenen Entscheidungen des Bundes bzw. der EU zu hintergehen und zusätzliche Auflagen für die Betreiber zu errichten. Aber auch dieses Verhalten ist nicht sicher: Es besteht die Möglichkeit, daß regionale Entscheidungsträger gentechnische Projekte nicht als umweltpolitisches Problem wahrnehmen, sondern den wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Aspekt betonen. In diesem Fall könnte für den Bund bzw. die EU als Prinzipal der umsetzenden Länderbehörden das Problem bestehen, daß die Behörden Auflagen nicht streng genug umsetzen. Die agenturtheoretische Problematik ist daher immer mit den jeweiligen politischen Präferenzen verbunden.

Auch das agenturtheoretische Problem, daß zwischen Prinzipal und Agent das Ausmaß der Verfügungsrechte umstritten ist, kann nicht ohne Berücksichtigung policy-bezogener Präferenzen auf politische Probleme übertragen werden. So ist es möglich, daß Akteure bereit sind, Regulierungskompetenzen auf andere Ebenen zu transferieren bzw. anderen Ebenen zu überlassen, weil sie erwarten, daß auf diesen Ebenen eine Durchsetzung ihrer inhaltlichen Präferenzen eher möglich ist. Nimmt man z.B. an, daß auf höheren politischen Ebenen geringere Anforderungen für Gentechnikanwender beschlossen werden (vgl. Bandelow 1997), dann ergeben sich für einen Großteil der Akteure widersprüchliche Präferenzen für die Verteilung von politischen Kompetenzen (vgl. Übersicht 2).

Übersicht 2: Zu erwartende institutionelle und inhaltliche Präferenzen für die Regulation des Gentechnikkonflikts

	Regionale Akteure	Akteure auf Bundes-ebene	Akteure auf EU-Ebene
Gentechnikbefürworter	Inhaltliche Präferenz: EU Institutionelle Präferenz: regional	Inhaltliche Präferenz: EU Institutionelle Präferenz: Bund	EU
Gentechnikkritiker	regional	Inhaltliche Präferenz: regional Institutionelle Präferenz: Bund	Inhaltliche Präferenz: regional Institutionelle Präferenz: EU

Auch auf horizontaler Ebene sind Konflikte zwischen inhaltlichen und institutionellen Präferenzen der Akteure möglich. Ein Beispiel bietet die bei der Formulierung der Gentechnikrichtlinien 90/219/EWG und 90/220/EWG und auch bei der gegenwärtigen Novelle strittige Frage der rechtlichen Grundlegung der Richtlinien. Möglich wäre zum einen eine Verabschiedung der Richtlinien auf Grundlage des Binnenmarktartikels 100a. Der

Binnenmarktartikel ist als Grundlage von Gentechnikrichtlinien für die Gentechnikanwender von Vorteil, da bei Richtlinien auf Grundlage von 100a EGV strengere mitgliedstaatliche Regelungen weitgehend ausgeschlossen sind. Gleichzeitig sieht der EG-Vertrag bei Richtlinienentwürfen auf Grundlage des Binnenmarktartikels ein Entscheidungsverfahren auf Grundlage von Artikel 189b EGV (Mitentscheidung des Parlaments) vor. Dem Parlament wird somit die Möglichkeit eingeräumt, mit absoluter Mehrheit Richtlinienentwürfe der Kommission zu verhindern.

Die andere denkbare Grundlegung von Gentechnikrichtlinien ist Artikel 130s EGV (Umweltschutz). Artikel 130s führte bisher zu einer Entscheidung auf Grundlage des Verfahrens der Zusammenarbeit mit dem Parlament (189c).¹¹ Bei Richtlinien, die als Umweltschutzmaßnahmen formuliert werden, sind nationale Schutzmaßnahmen auf höherem Niveau ausdrücklich möglich (Art. 130t EGV). Diese Situation macht es bei Gentechnikgegnern aus dem Parlament bzw. Gentechnikbefürwortern aus Kommission und Ministerrat schwierig, eine Präferenz für einen der Artikel a priori festzulegen.

Es ist aber nicht immer zu erwarten, daß die Akteure ihre Präferenz für eine bestimmte Vertragsgrundlage ausschließlich an eigenen inhaltlichen oder institutionellen Zielen ausmachen. Vielmehr sind die Akteure neben einem Bargaining hier in besonderem Maß auf eine argumentative Rechtfertigung ihrer Position angewiesen, da der Europäische Gerichtshof Rechtsakte, die auf die falsche Rechtsgrundlage gestützt wurden, regelmäßig für nichtig erklärt (Schenek 1995: 127).

Die hier angesprochenen Dilemmata machen es notwendig, die tatsächlichen Entscheidungs- und Kontrollkosten bei der Regulation in einzelnen Politikfeldern empirisch zu untersuchen. Dabei ist zum einen danach zu fragen, welche Bedeutung die aufgrund der Annahmen der ökonomischen Institutionentheorie zu erwartenden Kostenfaktoren in der politischen Realität haben. Zum anderen ist zu klären, an welchen Grundlagen die Akteure ihr Verhalten tatsächlich orientiert haben, und welche Bedeutung Veränderungen von Einstellungen in Folge diskursiver Auseinandersetzungen und anderer Erfahrungen und Informationen für die

¹¹ Auf Grundlage des Amsterdamer Vertrags soll zukünftig auch Umweltschutz nach dem Verfahren der Mitentscheidung (189b) geregelt werden (vgl. „Das Parlament“ Nr. 29 vom 11.7.1997: 15). Vor dem Maastrichter Vertrag entsprach das Beteiligungsgefälle des Parlaments bei Rechtsakten auf Grundlage der Binnenmarktermächtigung und des Umweltschutzes auf niedrigerer Ebene der heutigen Situation: Nach Artikel 130s EWGV war lediglich eine Anhörung des Parlaments gemäß Art. 149 Abs. 1 EWGV vorgesehen. Der Binnenmarktartikel sah dagegen eine Kooperation mit dem Parlament gemäß Art. 149 Abs. 2 EWGV vor. Zudem forderte der EWGV bei Ratsrichtlinien zum Umweltschutz (130s) Einstimmigkeit, bei Binnenmarktfragen lediglich qualifizierte Mehrheiten.

Möglichkeit zur Lösung von Konflikten auf den unterschiedlichen Ebenen im Einzelfall der Regulation der Gentechnologie hatten.

5 Dynamische empirische Analyse: Präferenzen, politische Strategien und institutionelle Kosten im Prozeß der Politikproduktion

Ausgangspunkt für die Entwicklung spezieller rechtlicher Regelungen zum Schutz vor Risiken der Gentechnologie war die Anfang der 70er Jahre begonnene innerwissenschaftliche Fachdiskussion. Diese Diskussion führte zunächst in den USA zur Entwicklung von Richtlinien, die 1978 in wenig veränderter Form vom deutschen Bundesministerium für Forschung und Technologie für vom Bund geförderte Arbeiten übernommen wurden. Die Gentechnikanwender erklärten sich in der Folge bereit, die in den Richtlinien geforderten Sicherheitsbestimmungen auch bei nicht öffentlich geförderten Arbeiten einzuhalten. Der Versuch, verbindliche rechtliche Regelungen durchzusetzen, scheiterte dagegen in den 70er Jahren sowohl in der Bundesrepublik als auch in der damaligen EG am Widerstand der Gentechnikanwender (vgl. Deutsch 1982; Daele 1982; Brocks/Pohlmann/Senft 1991; Cantley 1995; Gottweis 1995).

Erst nach einer deutlichen Zunahme der öffentlichen Aufmerksamkeit für die Gentechnologie in den 80er Jahren (vor allem in Deutschland) wurde Anfang der 90er Jahre mit den EG-Richtlinien über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen (Systemrichtlinie, 90/219/EWG) und über die absichtliche Freisetzung von genetisch veränderten Organismen in die Umwelt (Freisetzungsrichtlinie, 90/220/EWG) des Rates der damaligen EG (Abl.-EG L 117 vom 8.5.1990: 1; 15) und dem deutschen Gesetz zur Regelung von Fragen der Gentechnik (Bundesgesetzblatt Teil I vom 23.6.1990: 1080) ein erster spezieller gesetzlicher Rahmen zur horizontalen Regulation der Gentechnik geschaffen. Dieser Rechtsrahmen wurde mit der ersten Novelle des Gentechnikgesetzes (Bundesgesetzblatt Teil I vom 16.12.1993: 2059), der EU-Verordnung über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten (Novel Food-Verordnung, 258/97EG, Abl.-EG L 43 vom 14.2.1997: 1), der fast abgeschlossenen Novellierung der europäischen Richtlinien sowie einer Reihe von Kommissionsrichtlinien zur Durchführung der Ratsrichtlinien und nationalen Verordnungen zur Durchführung des Gentechnikgesetzes wesentlich weiterentwickelt. Bei der Formulierung, Umsetzung und bisherigen Weiterentwicklung des Rechtsrahmens waren sowohl die Landes- als auch die Bundes- und die EU-Ebene beteiligt.

Die Bedeutung der Europäischen Union liegt zum einen in der Formulierung der Gentechnikrichtlinien und der Novel Food-Verordnung. Bei der Umsetzung des Gentechnikrechts liegen die wesentlichen Kompetenzen der EU im Bereich der Genehmigung des Inverkehrbringens. Die Freisetzungsrichtlinie 90/220/EWG sieht vor, daß ein Anmelder zunächst einen Antrag bei der zuständigen nationalen Behörde zu stellen hat. Die nationale Behörde kann den Antrag entweder endgültig ablehnen oder mit einer befürwortenden Stellungnahme an die Kommission weiterleiten. Im letzteren Fall ist ein europäisches Genehmigungsverfahren vorgesehen. Dabei schlägt die Kommission eine Entscheidung vor. Diese Entscheidung wird von Fachleuten der nationalen Regierungen in einem Regelungsausschuß überprüft und muß dort mit qualifizierter Mehrheit (entsprechend 148.2 EWGV) bestätigt werden. Falls der Ausschuß die Entscheidung nicht bestätigt, wird der Antrag an den Ministerrat weitergeleitet, der mit qualifizierter Mehrheit endgültig entscheiden kann. Kommt es im Ministerrat zu keiner Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit, kann die Kommission die von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen erlassen. Das Genehmigungsverfahren nach der Novel Food-Verordnung entspricht dem dargestellten Verfahren der Freisetzungsrichtlinie weitgehend, allerdings kann die nationale Behörde lediglich eine Erstprüfung vornehmen, einen Antrag aber nicht endgültig ablehnen. Die Aufgaben des Regelungsausschusses der Richtlinie 220 übernimmt dann der Ständige Lebensmittelausschuß.

Der Bund ist neben der Umsetzung des Gentechnikgesetzes durch den Erlass von Bundesverordnungen und die Beteiligung an den europäischen Verfahren zur Genehmigung von Inverkehrbringen vor allem für die Genehmigung absichtlicher Freisetzungen genetisch veränderter Organismen zuständig. Die nationalen Regierungen wurden mit der Richtlinie 90/220/EWG verpflichtet, der EU-Kommission eine Zusammenfassung der erhaltenen Anmeldung zu übersenden. Die Kommission informiert wiederum die zuständigen Behörden der anderen Mitgliedstaaten. Außerdem müssen Kommission und andere Mitgliedstaaten über die jeweils getroffene Entscheidung informiert werden. In der Bundesrepublik ist das Robert-Koch-Institut (RKI) für die Genehmigung absichtlicher Freisetzungen zuständig, während die gesundheitliche Bewertung neuartiger Lebensmittel im Rahmen der Novel Food-Verordnung durch das Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV) vorgenommen wird.

Mit dem verflochtenen Informations- und Entscheidungsverbund werden zwar die Entscheidungskosten erhöht, die Möglichkeiten zur Kontrolle werden aber deutlich verbessert. Im Bereich des Inverkehrbringens wurde den Mitgliedstaaten zudem die besondere Möglichkeit zur Sanktionierung unangemessener Entscheidungen gegeben, indem unter bestimmten Be-

dingungen das Inverkehrbringen genetisch veränderter Organismen vorübergehend national eingeschränkt werden kann (vgl. Übersicht 3). Von dieser Möglichkeit machten die Regierungen von Österreich, Italien und Luxemburg Gebrauch, indem sie nach der auf EU-Ebene sehr umstrittenen Zulassung von gentechnisch verändertem Mais für die EU-weite Vermarktung die Einführung des Produktes in ihren Ländern vorläufig stoppten.

Übersicht 3: Kontrollmöglichkeiten der Einzelstaaten beim Inverkehrbringen genetisch veränderter Organismen auf Grundlage von EU-Entscheidungen

Artikel 16 der Freisetzungsrichtlinie 90/220/EWG:

1. Hat ein Mitgliedstaat berechtigten Grund zu der Annahme, daß ein Produkt, das nach dieser Richtlinie vorschriftsmäßig angemeldet wurde und für das eine schriftliche Zustimmung erteilt worden ist, eine Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt darstellt, so kann er den Einsatz und/oder Verkauf dieses Produkts in seinem Gebiet vorübergehend einschränken oder verbieten. Er unterrichtet hiervon unter Angabe von Gründen unverzüglich die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten.
2. Eine Entscheidung hierüber ergeht innerhalb von drei Monaten nach dem in Artikel 21 festgelegten Verfahren.

Artikel 12 der Novel Food Verordnung 258/97/EG:

1. Hat ein Mitgliedstaat aufgrund neuer Informationen oder infolge einer Neubewertung bestehender Informationen stichhaltige Gründe zu der Annahme, daß die Verwendung von Lebensmitteln oder Lebensmittelzutaten, die dieser Verordnung genügen, die menschliche Gesundheit oder die Umwelt gefährdet, so kann er den Handel und die Verwendung der betreffenden Lebensmittelzutat in seinem Hoheitsgebiet vorübergehend einschränken oder aussetzen. Er unterrichtet hiervon unverzüglich die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission unter Angabe der Gründe für seine Entscheidung.
2. Die Kommission prüft im Rahmen des Ständigen Lebensmittelausschusses so bald wie möglich die Gründe im Sinne des Absatzes 1 und trifft nach dem Verfahren des Artikels 13 geeignete Maßnahmen. Der Mitgliedstaat, der die Entscheidung nach Absatz 1 getroffen hat, kann sie bis zum Inkrafttreten dieser Maßnahmen aufrechterhalten.

Die Bundesländer treten wiederum als Agenten von Bund und EU bei der Genehmigung gentechnischer Anlagen und Arbeiten auf. Den Länderbehörden obliegt die Genehmigung, Einordnung und Kontrolle von Arbeiten in geschlossenen Systemen. Bei der Einordnung der Arbeiten in Sicherheitsstufen werden die Länderbehörden von der Zentralen Kommission für die Biologische Sicherheit (ZKBS) beim Robert-Koch-Institut unterstützt. Die Genehmigungsbehörden müssen eine Stellungnahme der ZKBS zur Einstufung der Arbeiten

einholen und Abweichungen schriftlich zu begründen. Außerdem sind Länderbehörden dafür verantwortlich, die Kennzeichnung von Nahrungsmitteln nach der Novel Food-Verordnung zu überwachen. Die verflochtenen Kompetenzen der drei Ebenen werden in Übersicht 4 zusammengefaßt.

Das Phänomen der vielfältigen und zum Teil beidseitigen Prinzipal-Agenten-Beziehungen zwischen den Ebenen der Gentechnologiepolitik ist aus agenturtheoretischer Perspektive aufgrund der spezifischen Bedeutung spezialisierter Informationen im Verfahren der Genehmigung und Kontrolle gentechnischer Arbeiten besonders interessant. Sieht man die Bevölkerung als ursprünglichen Prinzipal aller rechtlichen Regelungen und die Experten als ihre Agenten bei der Umsetzung des demokratisch gewünschten Schutzes vor Risiken, dann ist besonders problematisch, daß die Experten, die in der Regel selbst Anwender der Gentechnik sind, andere Ziele als die Bevölkerung vertreten. Aus Perspektive der Gentechnikkritiker müssen die Politiker, insbesondere die demokratisch legitimierte Parlamentarier als Agenten erster Stufe, dazu gebracht werden, die Experten bei ihrer Arbeit zu kontrollieren. In der Konstruktion des Gentechnikrechts kommt diese Aufgabe u.a. den Bundesländern zu, die die Einstufungen der ZKBS überprüfen und gegebenenfalls übergehen können.

Im folgenden werden die bisher erkennbaren Folgen des institutionellen Geflechts und der normativen und kognitiven Ausrichtung der Akteure für den Zeitraum ab Mitte der 80er Jahre bis heute kurz skizziert. Die Darstellung ist in drei Abschnitte unterteilt, die jeweils das wandelnde Verhältnis zwischen EU und Bund bzw. Bund und Ländern verdeutlichen werden.

Übersicht 4: Bedeutung der drei Ebenen für die Regulierung der Gentechnologie

	Formulierung/Entscheidung	Umsetzung/Kontrolle
EU	<ul style="list-style-type: none"> • Gentechnikrichtlinien zu ⇒ Arbeiten in geschlossenen Systemen ⇒ Freisetzung und Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Mikroorganismen • Novel Food-Verordnung 	<ul style="list-style-type: none"> • Genehmigung von Inverkehrbringen • Beteiligung an der Genehmigung von absichtlichen Freisetzungen (Informationsaustausch, Vorgabe formaler Kriterien für die Verfahren durch die Kommission)
Bund	<ul style="list-style-type: none"> • Gentechnikgesetz und darauf beruhende Verordnungen (rechtlich z.T. Umsetzung der EU-Richtlinien) zu ⇒ Arbeiten in geschlossenen Systemen ⇒ Freisetzung und Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Mikroorganismen 	<ul style="list-style-type: none"> • Genehmigung von absichtlichen Freisetzungen • Beteiligung an der Genehmigung von Inverkehrbringen • Beteiligung an der Genehmigung von Anlagen und Arbeiten in geschlossenen Systemen (ZKBS) • Möglichkeit, bei begründeter Gefahr für menschliche Gesundheit oder Umwelt national den Handel und die Verwendung EU-weit genehmigter Produkte vorübergehend einzuschränken
Länder		<ul style="list-style-type: none"> • Genehmigung von Anlagen und Arbeiten • Kontrolle der Kennzeichnung nach der Novel Food-Verordnung

5.1 Der Bund als Agent der EG bei der Formulierung des ursprünglichen Gentechnikrechts

Der zeitliche Ablauf bei der Formulierung des ursprünglichen europäischen und deutschen Gentechnikrechts 1990 steht der formaljuristischen Perspektive, die das Gentechnikgesetz als Bestandteil der Überführung der EG-Richtlinien in nationales Recht sieht, entgegen. Die Vorarbeiten für das deutsche Gentechnikgesetz folgten nicht einem europäischen Vorstoß, sondern sie begannen fast zeitgleich 1986/87 (vgl. u.a. KOM(86) 573 endg.; KOM(88) 160 endg.; BT-Drs. 10/6775; BR-Drs. 285/88). Die Diskussion um ein deutsches Gentechnikgesetz wurde dabei weitgehend unabhängig von der Diskussion auf EG-Ebene geführt.

Ausgangspunkt der Diskussion um europäische Gentechnikrichtlinien in den 80er Jahren war vor allem die Industriepolitik. Im Vorfeld des europäischen Binnenmarkts strebten Vertreter der Europäischen Kommission und des Parlaments einheitliche Rechtsgrundlagen an. Insbesondere die Kommission ist immer auf der Suche nach (regulativen) Problemfeldern, um mit EU-weiten Regelungen die eigenen Verfügungsrechte gegenüber den Nationalstaaten auszuweiten (vgl. Schumann 1993: 411). Die Regulation der Gentechnologie schien hierfür ein geeignetes Feld zu sein, da es in den meisten EG-Mitgliedstaaten noch keine verbindlichen Regelungen gab und die wenigen bestehenden Regelungen uneinheitlich waren. Man konnte so regulative Maßnahmen der EU mit dem Bemühen begründen, einer Etablierung divergierender Rechtsnormen frühzeitig entgegenzutreten (Interview Europäisches Parlament, SPE-Fraktion).

Bei der Aushandlung der konkreten Maßnahmen vertraten die unterschiedlichen Akteure in wechselnden Phasen institutionelle oder inhaltliche Ziele. So war in der Frage der rechtlichen Grundlegung der Richtlinien der deutsche Berichterstatter des EP-Parlaments, Gerhard Schmid, bei der Freisetzungsrichtlinie gegen die von der Kommission vorgeschlagene Rechtsgrundlage 100a EWGV und für eine Grundlegung mit den Umweltschutzartikeln 130r und 130s. In der letztlichen Stellungnahme stimmte das Parlament aber der Rechtsgrundlage 100a zu (DOC-DE\RR\69938 des EP und Amtsblatt C der EG Nr. 158/225 vom 26.6.1989). Phasenweise entgegengesetzt lagen die Konfliktlinien bei der Verabschiedung der Systemrichtlinie: Hier hat der Rat den Vorschlag der Kommission, die Richtlinie auf 100a zu stützen, verworfen, und für 130s EWGV plädiert. Anschließend wurde das Parlament um eine Stellungnahme gebeten. Dabei kam ein Rechtsgutachten des Berichtstatters für den Ausschuß für Recht und Bürgerrechte, Casini, zu dem Ergebnis, daß der Artikel 130s in

diesem Fall die angemessenere Rechtsgrundlage sei (DOC-DE\AD\77522 und DOC-DE\RP\81702 des EP).

Während in der internen Diskussion des EP letztlich das institutionelle Interesse an einer Ausweitung eigener Kompetenzen überwog, orientierten sich andere Akteure an inhaltlichen Zielen. So waren z.B. dänische Umweltschützer für eine Begründung mit der Umweltschützmächtigung, um das bestehende dänische Freisetzungsverbot aufrechterhalten zu können (Interview EU-Kommission). Bei anderen Akteuren besteht bis heute Unklarheit über die politischen Ziele. So unterstellten Protestakteure der Bundesregierung, diese strebe auf EG-Ebene niedrige Sicherheitsstandards an, da diese ihren national vertretenen Positionen entsprechen würden (Zwingmann 1989: 341). Andere Beobachter sahen dagegen in der Bundesregierung Befürworter eines einheitlich hohen Schutzniveaus in ganz Europa, um eine Verlagerung von Arbeiten in das benachbarte Ausland zu verhindern (Wurzel/Merz 1991: 15).

Auf nationaler Ebene waren vor allem inhaltliche Kontroversen Grundlage des Gentechnikgesetzes. Im Rahmen der Enquête-Kommission Chancen und Risiken der Gentechnologie (1984-1987) wurde ein spezialgesetzlicher Rahmen zum Schutz vor Risiken der Gentechnologie grundsätzlich von allen vertretenen Parteien und Interessengruppen gefordert. Umstritten war allerdings zwischen den Grünen und den anderen Gruppen, ob die Frage des Schutzes vor Risiken der Gentechnologie mit ethischen Fragen verbunden werden sollte und ob es notwendig sei, Nutzen und Risikolosigkeit zu Beginn von gentechnischen Arbeiten nachzuweisen. In der Ablehnung dieser Punkte bestand breite Einigkeit zwischen den maßgeblichen Vertretern der Regierungsparteien, der SPD, der chemischen Industrie, den IG Chemie und den Wissenschaftlern in der Kommission. Unklar war nach dem Beschluß der Enquête-Kommission, ob es ein separates Gentechnikgesetz geben sollte oder ob die Gentechnikgesetzgebung in das Bundesseuchenschutzgesetz zu integrieren sei. Außerdem waren die Details der Anforderung für gentechnische Arbeiten und absichtliche Freisetzungen umstritten (Interviews Deutscher Bundestag, SPD-, Unions- und F.D.P.-Fraktion sowie BUND).

Damit stimmten die Konfliktlinien bei der Aushandlung des Gentechnikgesetzes mit den Konfliktlinien auf EG-Ebene weitgehend überein. Diese Übereinstimmung war aber keine Übernahme der europäischen Entscheidungen durch den Bundesgesetzgeber. Vielmehr orientierten sich beide Gesetzgebungsakte unabhängig voneinander an der internationalen (vor allem aber US-amerikanischen) Diskussion. Dabei war der Einfluß der deutschen Diskussion auf die europäische größer als umgekehrt, da in Deutschland eine stärkere

Rückkoppelung an führende Vertreter der Fachwissenschaft über die Enquête-Kommission und die Erfahrung mit den seit 1978 bestehenden Richtlinien des BMFT für öffentlich geförderte Arbeiten bestand.

Die Vorgaben des europäischen Rechts für die nationalen Gesetzgeber sind von sehr wechselhafter Spezifität. So wird z.B. auf der einen Seite genau vorgeschrieben, welche Unterlagen von den Antragstellern beizubringen sind und welche Fristen die zuständigen Behörden einzuhalten haben. Auf der anderen Seite wird den Mitgliedstaaten ausdrücklich völlig freigestellt, öffentliche Anhörungen zu jedem Aspekt verbindlich vorzuschreiben.

Aufgrund unterschiedlicher Einflußmöglichkeiten auf EU- und Bundesebene und einer innovativen Rolle, die eine einzelne Vertreterin in der EU-Kommission auch in diesem Politikfeld einnahm, kam es auf EU-Ebene zu Regelungen, die teilweise strikter, teilweise liberaler waren als das Ergebnis des nationalen Aushandlungsprozesses. Auf der einen Seite sind die konkreten Anforderungen des Gentechnikgesetzes für einzelne Anlagen und Arbeiten rigider. So sieht das GenTG von 1990 für weitere Forschungsarbeiten der untersten Risikogruppe eine Anmeldepflicht vor (bei der zumindest 60 Tage bei Fehlen einer Behördenentscheidung abzuwarten sind), während das europäische Recht nur eine Aufzeichnung durch den Betreiber vorschreibt. Bei ersten gewerblichen Arbeiten der untersten Sicherheitsstufe verlangt das Gentechnikgesetz ein Genehmigungsverfahren (Anmeldung mit Zustimmungsrecht), während die EG-Richtlinie nur eine Anmeldung mit Untersagungsrecht vorsieht.

Auf der anderen Seite unterscheidet die Richtlinie 90/219/EWG nur zwei, statt wie in Deutschland vier Sicherheitsstufen. Mit der Zusammenfassung der drei höheren Sicherheitsstufen zu einer Gruppe wurde in der europäischen Richtlinie eine marktkonformere Handhabung weniger gefährlicher Arbeiten ausgeschlossen. Außerdem verzichtet das deutsche Gentechnikgesetz darauf, Arbeiten mit einem Kulturvolumen von über zehn Litern grundsätzlich als Arbeiten zu Produktionszwecken - mit entsprechend höheren Anforderungen - einzuordnen. Das Gentechnikgesetz (Art. 3.5) widerspricht somit den Vorgaben der EG-Richtlinie 90/219.

Insgesamt mahnte die EG-Kommission in einem Schreiben an die Bundesregierung bereits im August 1992 14 Mängel bei der Umsetzung der EG-Gentechnikrichtlinien durch die Bundesrepublik an (das Schreiben ist abgedruckt in: Vitzthum/Geddert-Steinacher 1992: 169-172). Die Bundesregierung wies in einem Schreiben vom 7.10.1992 die Kritik in einer formal mangelhaften Form fast vollständig als unbegründet zurück (vgl. Schenek 1995: 123). Die mangelnde Umsetzung des europäischen Gentechnikrechts durch den Bundesgesetzgeber hat

mittlerweile zu einer Klage der EU-Kommission vor dem europäischen Gerichtshof geführt. Allerdings ist diese Klage nicht allein auf die mangelnde Umsetzung des Gentechnikrechts durch die Bundesregierung, sondern auch auf das in den Augen verschiedener Kommissionsmitarbeiter und Berater arrogante und inkompetente Auftreten der Vertreter der Bundesregierung zurückzuführen (Interview EU-Kommission).

Die dargestellten Politikprozesse bei der Formulierung des ursprünglichen Gentechnikrechts legen folgende Interpretation nahe: Zunächst ist festzustellen, daß in dieser ersten Phase weder die Scharpfsche These einer gegenseitigen Blockade unterschiedlicher Interessen bei der produktionsbezogenen Regulation im Ministerrat zutreffend war, noch die Annahme von Eichener (1993) vollständig bestätigt werden kann, wonach verschiedene Faktoren dazu führen können, auf europäischer Ebene höhere Schutznormen im Umwelt- und Verbraucherschutz zu etablieren als auf nationaler Ebene.

Die Effizienz beider Regelungsebenen scheint sich auf den ersten Blick nur wenig zu unterscheiden. Die Formulierung der Rechtsakte bedurfte jeweils jahrelanger Abstimmungsprozesse. Die Gründe für die langjährigen Verzögerungen sind dagegen sehr unterschiedlich: Auf Bundesebene stand die national kontroverse Diskussion einer Einigung jahrelang entgegen. Die Verabschiedung des Gentechnikgesetzes wurde letztlich nur möglich, weil die Gentechnikanwender ihren Widerstand kurzfristig aufgaben. Sie reagierten damit u.a. auf ein Urteil des hessischen Verwaltungsgerichtshofes, das im November 1989 den Bau einer Produktionsanlage der Hoechst AG zur gentechnischen Herstellung von Insulin mit der Begründung stoppte, daß für eine Genehmigung eine explizite gesetzliche Grundlage notwendig sei (Az.: 9 TH 685/89).

Auf EU-Ebene lagen die Gründe für die zeitlichen Verzögerungen dagegen vor allem in der mangelnden Erfahrung mit dem Umgang mit der neuen Materie. Kontrovers wurden vor allem Randbereiche und weniger die grundsätzliche Linie der Rechtsakte diskutiert.

Aus agenturtheoretischer Perspektive ist relevant, daß die Kontrollmöglichkeiten der EG/EU (namentlich hier vor allem der Europäischen Kommission) gegenüber den nationalen Regierungen bei der Umsetzung des europäischen Rechts gering sind. Dabei nutzen die nationalen Behörden nicht nur gezielt Informationsvorsprünge, wie in der Agenturtheorie angenommen. Ein weiteres Problem besteht in den nationalen Regelungskulturen, die unabhängig von den Eigeninteressen der nationalen Behörden dazu führen, daß europäische Rechtsakte in den einzelnen Mitgliedstaaten uneinheitlich umgesetzt werden. Das zentrale Problem im Verhältnis von EU und nationaler Ebene besteht hier nicht in der Informationsasymmetrie zwischen Prinzipal und Agent, sondern darin, daß ein klares Prinzipal-Agenten-Verhältnis mit

ausreichenden Sanktionsmöglichkeiten fehlt. Die wesentlichen Sanktionen für Mitgliedstaaten, die sich nicht an EU-Recht halten, bestehen in dem Imageverlust, der sich in geringerem Einfluß bei der Aushandlung zukünftiger Rechtsakte ausdrücken kann und in möglichen privaten Schadensersatzklagen bei Unfällen. Da aber die Umsetzung des EU-Rechts weitgehend den Ländern obliegt, und diese nicht unbedingt ein Interesse daran haben, die Position der Bundesregierung bei der Aushandlung von Rechtsakten der EU zu stärken, muß von hohen Kontrollkosten durch wiederholte Abmahnungen und Kontrollen der Umsetzung durch die verschiedenen Bundesländer ausgegangen werden.

5.2 Das wechselhafte Verhältnis zwischen Bund und Ländern bei der Formulierung und Umsetzung des Gentechnikrechts

Im folgenden sollen die politischen Strategien und Politikergebnisse im Verhältnis von Bund und Ländern bei der Formulierung, Umsetzung und Novelle des deutschen Gentechnikrechts dargestellt werden. Die aus agenturtheoretischer Perspektive interessante Frage der Zuständigkeit von Bund oder Ländern für die Genehmigung von gentechnischen Anlagen und Arbeiten gehörte bei der Formulierung des Gentechnikgesetzes zu den umstrittensten Inhalten. Vor Inkrafttreten des Gentechnikgesetzes war in den seit 1978 bestehenden Gentechnikrichtlinien des Bundesministeriums für Forschung und Technologie für gentechnische Arbeiten und Anlagen, die aus Bundesmitteln gefördert wurden, eine Anmeldung und Genehmigung bei der Zentralen Kommission für die Biologische Sicherheit (ZKBS) bzw. bei der Zulassungsstelle beim damaligen Bundesgesundheitsamt festgelegt. Diese Bundeskompetenz wollte die Bundesregierung auch bei einer gesetzlichen Regelung weitgehend erhalten (vgl. Riedel/Führ/Tappeser 1989). Eines der Hauptargumente für die Zentralisierung der Zuständigkeit lag darin, daß die Umsetzungskosten bei der Etablierung eines landesweiten Netzes von Expertengremien steigen würden. Außerdem würde die Qualität der Beurteilung sinken, da in Deutschland nur eine sehr begrenzte Zahl fachlich hochqualifizierter Experten verfügbar sei.

Gegen die Bundeskompetenz trat dagegen ein Bündnis höchst unterschiedlicher Akteure ein. Zum einen waren es Umweltschützer und der DGB, die sich von einer uneingeschränkten Länderzuständigkeit bei der Genehmigung ein höheres Schutzniveau versprachen (vgl. Zwingmann 1989: 340). Daneben engagierten sich auch alle Landesregierungen - unabhängig von ihrer politischen Ausrichtung - für eine Ausweitung der Landeskompetenzen. Paradoxerweise war es letztlich vor allem die bayerische Landesregierung, die trotz ihrer

klaren Befürwortung einer industriepolitischen Gentechnikregulierung in diesem Punkt eine Hauptforderung der Gentechnikkritiker weitgehend durchsetzte (vgl. Bandelow 1997).

Die Durchsetzung der Landeskompetenzen (unter Beteiligung der ZKBS) bei der Anlagenehmigung macht es möglich, am Beispiel des formal am 1.7.1990 in Kraft getretenen Gentechnikgesetzes die Kontrollprobleme bei der Umsetzung regulativer Maßnahmen durch Landesbehörden, die hier wiederum in besonderem Maße von Experteninformationen abhängig sind, zu untersuchen.

Die Umsetzung des Gentechnikrechts durch die Länder wurde von den Anwendern schon nach kurzer Zeit heftig kritisiert. Im Mittelpunkt der Kritik von Industrie und Wissenschaft am ursprünglichen Gentechnikgesetz standen die angebliche Überregulation der unteren Sicherheitsstufen, die langen Genehmigungsfristen und die unterschiedliche Handhabung des Gentechnikrechts durch die Bundesländer. Trotz der im Gesetz vorgeschriebenen Frist von drei Monaten für die Bearbeitung von Anträgen, kam es oft vor, daß die Behörden ihre Möglichkeit zu Fristaussetzung nutzten, wenn die Unterlagen nicht vollständig waren (vgl. z.B. Grund 1992; Brauer 1993 und die Stellungnahmen von Vertretern aus Industrie und Wissenschaft bei der Anhörung der Bundestagsausschüsse für Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung und für Gesundheit am 12.2.1992).

Die langen Genehmigungsfristen können u.a. auf die Länderzuständigkeit zurückgeführt werden. Durch die dezentrale Genehmigung gibt es in Deutschland ca. 30 (durch wechselnde Zuständigkeiten schwankt die Zahl leicht) Behörden, die mit der Genehmigung gentechnischer Arbeiten befaßt sind. Die wiederholte Einstufung von Arbeiten zu Sicherheitsstufen zunächst durch den Antragsteller, dann durch die ZKBS und anschließend durch die Landesbehörde machte schnelle Entscheidungen unmöglich. Tatsächlich dauerte in Einzelfällen die Bearbeitung von Anträgen für gentechnische Arbeiten der untersten Sicherheitsstufe nach dem Gentechnikgesetz bis zu zwei Jahre. Die absichtliche Verzögerung bei der Bearbeitung von Anträgen wird von Gentechnikanwendern und Regierungsparteien insbesondere dem Land Hessen unterstellt, wobei die Konzentration aller Verfahren auf eine Behörde, das RP (Regierungspräsidium) Gießen, zu zusätzlichen Verzögerungen geführt habe. Offensichtlich nutzen hier einzelne gentechnikkritische Behörden ihren Informationsvorsprung gegenüber dem Bundesgesetzgeber, der darin besteht, daß für den Prinzipal kaum zu kontrollieren ist, ob eine Verzögerung im Einzelfall sachlich notwendig oder politisch motiviert ist. Allerdings deuten die regionalen Unterschiede in den Genehmigungsfristen - insbesondere in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes - darauf hin, daß hier ein politischer Wille zur Blockade der Gentechnik in der

Implementationsphase wirksam war (Aussagen von Industrievertretern in Interviews). Diese Möglichkeit wurde insbesondere dadurch relevant, daß unmittelbar nach Verabschiedung des Gentechnikgesetzes SPD und speziell in dem 'Gentechnikland' Hessen auch Bündnis 90/Die Grünen durch Wahlerfolge bei Landtagswahlen eine Änderung der politischen Orientierung der Agenten durchsetzen konnten.

Der Zusammenhang zwischen politischer Ausrichtung der Landesregierung und Genehmigungspraxis Anfang der 90er Jahre wird auch dadurch deutlich, daß in zwei Fällen die Behörden gentechnikkritischer Länder (Hessen und Hamburg) die Möglichkeit zu Abweichungen bei der Einstufung von Arbeiten gegenüber den Einschätzungen der ZKBS nutzten. In beiden Fällen stuften die Landesbehörden Arbeiten in höhere Sicherheitsstufen ein, als die von Befürwortern marktkonformer Regelungen beherrschte ZKBS (Interview ZKBS; schriftliche Auskünfte durch die Länderbehörden; vgl. auch Tätigkeitsbericht der ZKBS für 1993).

Neben Verzögerungsmöglichkeiten bei der Umsetzung des Gentechnikgesetzes durch die Verwaltungen können die Bundesländer auch durch den Bundesrat Verzögerungen durchsetzen, da nicht nur das Gentechnikgesetz selbst, sondern auch die auf dem Gesetz beruhenden Verordnungen im Bundesrat zustimmungspflichtig sind. Unterschiede in den politischen Zielen von Bundesregierung und der Mehrheit des Bundesrates können hier - entsprechend der Scharpfschen Politikverflechtungsthese - zu erheblichen Entscheidungsblockaden führen. So verzögerte sich die Verabschiedung der für die Umsetzung des Gentechnikgesetzes notwendigen Verordnungen und auch die Anpassung der Verordnungen an das Ende 1993 novellierte Gentechnikgesetz durch Konflikte zwischen Bundes- und Landesregierungen.

Ein anderes Kontrollproblem wird deutlich, wenn die Perspektive umgedreht wird, und die Bundesländer als Prinzipal des bundesweiten Expertenausschusses ZKBS aufgefaßt werden. Die von Bundesbehörden berufene ZKBS besteht zu zwei Dritteln aus Forschern, die wiederum zur Hälfte selbst gentechnisch arbeiten. Das letzte Drittel der ZKBS repräsentiert neben Umweltverbänden mit Vertretern von Industrie, IG Chemie und DFG wiederum mehrheitlich Gentechnikbefürworter. Eine wirksame Kontrolle dieses Gremiums durch Gentechnikkritiker ist durch die in der ZKBS vertretenen Umweltschützer aufgrund von Ressourcenmangel kaum möglich. Auch gentechnikkritische Landesregierungen haben nur in Ausnahmefällen die Möglichkeit, die Gutachten der ZKBS im Detail zu überprüfen und die Einordnungen innerhalb der vorgegebenen Fristen begründet abzulehnen. Die zuständigen Behörden der Bundesländer verfügten insbesondere in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Gentechnikrechts nicht über die entsprechenden Experten, um argumentativ der ZKBS wirksam entgegenstehen zu können.

Ein Interesse der Bundesländer an einer kritischen Kontrolle der ZKBS kann zudem trotz der anfänglichen Erfahrungen mit der Umsetzung des Gentechnikrechts auch bei abweichenden politischen Mehrheitsverhältnissen zwischen Bund und Ländern nicht grundsätzlich erwartet werden. So haben die SPD-geführten Bundesländer mittlerweile ihre Protesthaltung gegenüber der Gentechnik weitgehend aufgegeben. Selbst in Hessen wird der zuständigen Genehmigungsbehörde von Gentechnikanwendern bestätigt, daß diese das Gentechnikrecht kooperativ umsetze. Die veränderte Einstellung der SPD-Regierungen zeigt sich auch darin, daß die Deregulierung des Gentechnikrechts im Bundesrat durch die Stimmen der SPD-geführten Bundesländer Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Brandenburg ermöglicht wurde.

Der Wandel der Ziele der SPD-geführten Bundesländer ist auf eine Vielzahl von Faktoren zurückzuführen. Zum einen wurde im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Krise und dem Druck der Industrie die Bedeutung der Standortfrage auch für SPD-Politiker zentraler. Zum anderen wirkten aber auch die Erfahrungen mit der Umsetzung des Gentechnikrechts ohne bisherige öffentlich bekannt gewordene größere Unfälle auf die Position der SPD-Politiker ein.

Die Formulierung, Umsetzung und Novelle des Gentechnikrechts zeigt eine paradoxe Strategie der Bundesländer, die auf Widersprüchen zwischen institutionellen Interessen und politisch-inhaltlichen Zielen beruht: Während die Landesregierungen in der Bundespolitik zunächst vor allem am Ausbau eigener Kompetenzen interessiert waren, orientierten sie sich bei der Umsetzung des Gentechnikgesetzes zunächst an den jeweils parteipolitisch geprägten inhaltlichen Kompetenzen. Nach wenigen Jahren glichen sich aber auch bei der Umsetzung die Ziele der Bundesländer an. Die Prozeßperspektive macht somit deutlich, daß einfache Kausalmodelle, die Zusammenhänge zwischen institutionellen Strukturen und Entscheidungs- und Kontrollkosten annehmen, ohne Berücksichtigung der jeweiligen normativen und kognitiven Grundlagen (z.B. der Frage, ob sich ein SPD-Politiker aus NRW als Vertreter der SPD-Politik oder als Vertreter der Landesinteressen sieht) nicht zu analysieren sind.

5.3 Die EU als Agent des Bundes bei der Deregulierung des Gentechnikrechts in den 90er Jahren

Bei der Novelle des deutschen Gentechnikgesetzes wurde von den Gentechnikbefürwortern die Problematik der verflochtenen Entscheidungsstrukturen zwischen Bund und EU als wesentliches Hindernis für eine schnelle Rechtsanpassung an den Stand von Wissenschaft und Forschung angeführt (vgl. z.B. BT-Drs. 12/5614). Tatsächlich waren es aber vor allem

nationale Besonderheiten, die einer weitergehenden Deregulierung entgegenstehen: Nach wie vor ist in Deutschland die Skepsis gegenüber der Gentechnik weitverbreitet. Außerdem steht die deutsche Regelungskultur einer weniger gründlichen Aufsicht über die Gentechnik entgegen. Andere EU-Staaten sind auf Grundlage derselben europäischen Richtlinien zu unbürokratischen Regelungen gekommen (vgl. u.a. Vitzthum 1993: 32; Hohmeyer u.a. 1994: 133-151). Die europäischen Gentechnikrichtlinien werden aufgrund der unterschiedlichen Regelungskulturen von den Anwendern als Standortvorteil anderer europäischer Länder gegenüber der Bundesrepublik wahrgenommen. Im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Novelle des Gentechnikgesetzes wurde daher von einer Vielzahl deutscher Akteure auch eine wesentliche Deregulierung der europäischen Richtlinien gefordert (vgl. z.B. BT-Drs. 12/5614; Scholtholt 1993; DFG 1992; VCI 1992). Die Forderungen waren so ausgelegt, daß sie z.T. Regelungen, die bei der Novelle des Gentechnikgesetzes national nicht zu verwirklichen waren, durch Verlagerung auf die EU-Ebene im Interesse von Industrie und Wissenschaft durchsetzen sollten (vgl. Bandelow 1997).

Während bei der Formulierung der ursprünglichen EU-Richtlinien Gentechnikkritiker noch wesentlichen Einfluß nehmen konnten, haben sich in den 90er Jahren die Chancen für eine Durchsetzung von Industrieinteressen auch auf EU-Ebene wesentlich verbessert. Dafür ist zum einen die veränderte verbandliche Organisation der biotechnischen Industrie verantwortlich. Nachdem bei der Vorbereitung der ursprünglich europäischen Gentechnikrichtlinien die Abstimmung der betroffenen Unternehmen im Rahmen des allgemeinen Chemieverbandes zu Problemen führte, schlossen sich 1989 die großen biotechnischen Unternehmen auf EU-Ebene zu einer effektiv strukturierten Gruppe zusammen (SAGB), die wesentlichen Einfluß auf die horizontale Regulation der Gentechnik genommen hat. Der SAGB traten in der Folge auch mittelständische Unternehmen bei. Im Juni 1997 entstand als Nachfolgerin der SAGB der Dachverband Europa-Bio, dem 38 Einzelfirmen und 11 nationale Vereinigungen mit insgesamt über 600 Mitgliedern angehören (vgl. Katzek 1991; Kädtler/Hertle 1992; Greenwood/Ronit 1992; 1994; Wheale/McNally 1993; <http://www.cranfield.ac.uk/biotech/-xeuropa.htm>; <http://www.europa-bio.be>).

Daneben haben sich aber auch die politischen Strategien verschiedener individueller Akteure geändert. So tritt u.a. infolge der verschiedenen Diskursprojekte, die der argumentativen Auswertung von Erfahrungen und (natur-) wissenschaftlichen Deutungen der bisherigen Erfahrungen mit der Gentechnologie dienten, ein Teil der Protestakteure zunehmend für einen differenzierten Umgang mit der Gentechnologie ein. Auf der anderen Seite fühlen sich die bisherigen Befürworter der Gentechnik darin bestätigt, daß gentechnische Arbeiten mit

keinen besonderen Risiken verbunden sind (vgl. z.B. Gen-Ethischer Informationsdienst 1996: Nr. 112/113; Daele/Pühler/Sukopp 1995).

Trotz des starken deutschen Drucks auf eine Deregulierung verzögerte sich der Novellierungsprozeß um mehrere Jahre, da die Vertreter aller anderen EU-Staaten zunächst Erfahrungen mit den ursprünglichen Richtlinien sammeln wollten. Mittlerweile ist aber die Neuformulierung der Systemrichtlinie durch die Kommission abgeschlossen. Der Entwurf sieht eine Deregulierung vor, die noch über die ursprünglichen offiziellen Forderungen von Bundesregierung und Industrie hinausgeht (COM(95)640/3). So soll die Unterscheidung zwischen Forschungs- und Produktionsarbeiten künftig völlig wegfallen. Außerdem sieht der Entwurf vor, entsprechend dem deutschen Gentechnikgesetz vier Sicherheitsstufen einzuführen und Arbeiten der unteren Stufen 1 und 2 weitgehend von Auflagen zu befreien. Die gegenwärtig geplante Novellierung der Freisetzungrichtlinie sieht vor allem eine Erhöhung der Flexibilität und eine stärkere Vereinheitlichung der Genehmigungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten vor.

Im Bereich der produktbezogenen Regulierung ist es mit dem Inkrafttreten der „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten“ (Novel Food-Verordnung, 97/258/EG) am 15.5.1997 zu einer Regelung auf mittlerem Schutzniveau gekommen. Die Verordnung sieht vor, daß gentechnisch veränderte Lebensmittel als solche gekennzeichnet werden müssen, wenn die Manipulation im Endprodukt nachweisbar ist. Auch bei der Umsetzung dieser Verordnung durch nationale Behörden treten bereits wesentliche Schwierigkeiten auf, die aber weitgehend auf die Neuartigkeit des Problemfeldes zurückzuführen sind. Allerdings gibt es von gentechnikkritischen Landesbehörden, die für die Kontrolle der Kennzeichnung zuständig sind, auch Klagen darüber, daß die Kommission als „Agent“ der nationalen Regierungen bei der Genehmigung neuartiger Nahrungsmittel ihren Informationsvorsprung mißbrauche, indem sie den Behörden Details über die bereits zugelassenen Lebensmittelzutaten vorenthalte (vgl. Billig 1997).

Am Beispiel der Formulierung und Umformulierung des horizontalen Gentechnikrechts sowie der gegenwärtigen Neuformulierung (weiterer) sektoraler Maßnahmen läßt sich ein zentrales agenturtheoretisches Problem im EU-Mehrebenensystem verdeutlichen: Die Regierungen treten zwar im Ministerrat als Vertretung der Nationalstaaten auf, die jeweils verfolgten Strategien werden aber inhaltlich weder vom Parlament noch von anderen Institutionen wirksam kontrolliert. So sind Vertreter der Bundesregierung auf nationaler Ebene wiederholt für eine umfassende Kennzeichnungspflicht eingetreten, auf EU-Ebene haben die deutschen Vertreter

das Kompromißpapier aber letztlich begrüßt. Bei der Formulierung des horizontalen Gentechnikrechts waren selbst die Bundestagsabgeordneten der Regierungsparteien nicht umfassend über den europäischen Diskussionsstand informiert - lediglich einzelne Abgeordnete konnten über persönliche Kontakte zu Mitgliedern des Europäischen Parlaments aktuelle Informationen zum Verhalten ihrer eigenen Regierung bekommen (vgl. Interviews mit verschiedenen Bundestagsabgeordneten). Die geringe Transparenz der europäischen Entscheidungsprozesse führt daher auch bei einer bewußten Verlagerung von Konflikten auf die EU-Ebene zu den typischen agenturtheoretischen Problemen, die hier darin zu sehen sind, daß die EU-Institutionen als Agenten nationaler Akteure kaum zu kontrollieren sind.

Dennoch haben die veränderten Einstellungen eines Teils der Gentechnikkritiker politische Einigungen auf EU-Ebene möglich gemacht, die über mehrere Jahre blockiert waren. Allerdings bleiben die Transaktionskosten bei der Regulation der Gentechnologie sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene hoch: Mit dem neuen Anwendungsfeld der gentechnisch veränderten Nahrungsmittel hat sich auch in anderen EU-Staaten die öffentliche Aufmerksamkeit für gentechnologienpolitische Maßnahmen deutlich erhöht. Dadurch hat sich auch die nationale Kontroverse wieder deutlich zugespitzt. Diese Zuspitzung zeigt sich in Umsetzungsproblemen, die z.T. sogar als monetäre Kontrollkosten im ökonomischen Sinn zu quantifizieren sind: So wurde in Deutschland eine Vielzahl von Freisetzungsversuchen durch militante Gentechnikgegner unterbunden, indem diese die Felder gewaltsam zerstörten. Hier zeigt sich, daß jeder Versuch einer Durchsetzung von politischen Entscheidungen durch Kontrollmaßnahmen zu unnötigen Kosten führen muß, solange nicht alle argumentativen Möglichkeiten zur Annäherung gegensätzlicher Ziele ausgeschöpft sind.

6 Fazit

Ziel des vorliegenden Beitrages war es, die Leistungen und Grenzen einer politischen Institutionenökonomie für die Erklärung der Folgen der europäischen Integration zu skizzieren. Grundlage der Untersuchung war zunächst ein ökonomisches Modell, das von unterschiedlichen Transaktions- und Kontrollkosten bei verschiedenen institutionellen Arrangements ausgeht. Eine einfache Übertragung der modelltheoretischen Annahmen hat zunächst zu der Annahme geführt, daß die institutionellen Kosten bei einer zunehmenden Integration steigen müßten.

Bei einer empirischen Prüfung der Annahmen hat sich aber gezeigt, daß in dem hier gewählten Beispiel des Gentechnikrechts Erweiterungen der modelltheoretischen Annahmen notwendig sind. So wird in ökonomischen Vertragsbeziehungen i.d.R. von stabilen Interessen

der Akteure ausgegangen. Präferenzen politischer Akteure sind dagegen von einer Vielzahl von Faktoren abhängig. Im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags stand die These, daß die unterschiedlichen politischen Kulturen und kognitiven Grundlagen von Konflikten auf verschiedenen Ebenen dazu führen können, daß theoretische Annahmen über die Auswirkung institutioneller Arrangements in der Realität nicht zutreffen. Allgemein läßt sich sagen, daß sowohl Konflikte bei der Aushandlung von Maßnahmen als auch das Problem einer uneinheitlichen Implementation durch nationale Behörden nur bei Berücksichtigung der kulturellen Unterschiede erklärt werden können (vgl. auch Héritier et al. 1994; Peters 1997). Der hier beispielhaft untersuchte Gentechnikkonflikt wurde auf den verschiedenen Ebenen mit unterschiedlicher und wechselnder Intensität ausgetragen. Ende der 80er Jahre waren auf EU-Ebene trotz institutioneller Hindernisse die Kosten für die Durchsetzung von Entscheidungen sehr viel geringer, als auf Bundesebene. Die EU-Gentechnikrichtlinien entstanden trotz vergleichbarer Unterschiede in den Zielen in einem weniger emotional geprägten und öffentlich umstrittenen politischen Klima. Dies ermöglichte eine diskursive Problemlösung, die weitgehend von den Technokraten der unterschiedlichen Generaldirektionen der Kommission vorbereitet wurde (vgl. z.B. Gottweis 1995). Dadurch war eine Rückkoppelung an entsendende Kollektive (Verbände, Parteien oder Staaten) bei der Lösungssuche nicht notwendig. Gleichzeitig war der nationale Konflikt in Deutschland von stark emotionalen und ideologisch verfestigten Positionen geprägt. Eine diskursive Einigung war weder auf Bundes- noch auf Landesebene möglich. Die Durchsetzung eines verbindlichen Gentechnikgesetzes auf nationaler Ebene war nur durch eine spezifische Situation („Policy Window“) möglich (siehe Winter 1991; Herdegen 1992). Mit der Durchsetzung des nationalen Gentechnikgesetzes konnten aber die ideologischen Kontroversen in Deutschland nicht bewältigt werden. Im Gegenteil: Zum einen prägte die normative Aufladung des Konfliktes die Umsetzung des Gentechnikgesetzes in den Bundesländern. Zum anderen übertrug sich die wenig kompromißfähige Konfliktstruktur des bundesdeutschen Gentechnikkonfliktes auf die Europäische Union.

Die Kosten sind somit von den jeweiligen Inhalten der angestrebten politischen Programme und den Wahrnehmungen der Akteure abhängig, die zu unterschiedlicher Spezifität, Unsicherheit der Zielerreichung der Häufigkeit der auftretenden Probleme führen¹². Die institutionellen

¹² In der Transaktionskostenökonomik bezeichnet die Dimension der Faktorspezifität „den Grad der Wiederverwendbarkeit eines bestimmten Vermögensobjektes in alternativen Verwendungsrichtungen und bei unterschiedlichen Nutzern ohne Verlust an Produktionswert“ (Williamson 1996: 13). Eine hohe Spezifität führt zu höheren ex-ante Transaktionskosten und geringeren Folgekosten. Die Dimension der Unsicherheit bezeichnet a) Informationsmängel in bezug auf die Situation und b) Informationsmängel über das Verhalten

Kosten der EU sind dann besonders hoch, wenn die Formulierung europäischer Rechtsakte die unterschiedlichen politischen Kulturen der Mitgliedstaaten nicht ausreichend berücksichtigt. Je nach Spezifität der Regelung fallen diese Kosten entweder als Entscheidungs- oder als Kontrollkosten an. Die europäische Integration kann in ideologisch geprägten Feldern nur dann zur gleichzeitigen Minimierung von Entscheidungs- und Kontrollkosten beitragen, wenn sie mit Maßnahmen verbunden wird, die zu einer Stärkung einer gemeinsamen politischen Diskurskultur führen. Eine politische Institutionentheorie wiederum kann viel an Erklärungskraft und normativer Offenheit gewinnen, wenn sie die politischen Ziele der Akteure nicht, wie in ökonomischen Modellen üblich, als gegebenen Faktor voraussetzt, sondern die Abhängigkeit der Akteursziele von anderen Faktoren (z.B. kulturellen Zusammenhängen) berücksichtigt.

Literatur

- Aivazian, Varouj A./Callen, Jeffrey L. 1981: The Coase Theorem and the Empty Core, in: *The Journal of Law & Economics*, 24. Jg., 175-181.
- Baark, Erik/Jamison, Andrew 1990: Biotechnology and Culture, in: *Technology in Society*, 12. Jg., 27-44.
- Bandelow, Nils C. 1996: Politische Maßnahmen zum Schutz vor Risiken der Gentechnologie: Nutzen und Grenzen des Advocacy-Koalitionenrahmens zur Erklärung politischen Wandels im Mehrebenensystem Bundesländer, Bund und EU. Beitrag für den Workshop „Aktuelle Arbeitsvorhaben im Bereich Politik und Technik“ des Arbeitskreises Politik und Technik der DVPW, FernUniversität Hagen, 5.-6. Juli 1996.
- Bandelow, Nils C. 1997: Ausweitung politischer Strategien im Mehrebenensystem, in: Martinsen, Renate (Hrsg.): *Politik und Biotechnologie*. Baden-Baden: Nomos, 153-168.
- Behrens, Maria 1996: Konfliktbewältigung durch Diskurs? Kommunikative Verfahren zur Lösung des Gentechnikkonfliktes. Beitrag zur Tagung „Gentechnik in der Lebensmittelproduktion - Wege zum interaktiven Dialog“ vom 21.-23. Februar 1996 in Darmstadt/Ms., <http://www.fernuni-hagen.de/IPVP/darm.htm>.
- Billig, Susanne 1997: Überwachung vereitelt, in: *Gen-Ethischer Informationsdienst*, 13. Jg., Nr. 121, 15-16.
- Blancke, Susanne 1996: Neuere institutionalistische Theorieansätze und Anwendungen in der Politikwissenschaft. Bochum/Ms.
- Bora, Alfons/Döbert, Rainer 1993: Konkurrierende Rationalitäten. Politischer und technisch-wissenschaftlicher Diskurs im Rahmen einer Technikfolgenabschätzung von genetisch erzeugter Herbizidresistenz in Kulturpflanzen, in: *Soziale Welt*, 44. Jg., Nr. 1, 75-97.
- Brauer, Dieter 1993: Schrecken oder Hoffnung? Gentechnologie aus der Sicht der Industrie, in: *Politische Studien*, 44. Jg., 332, 114-124.
- Brocks, Dietrich/Pohlmann, Andreas/Senft, Mario 1991: *Das neue Gentechnikgesetz*, München: C.H. Beck.

der Vertragspartner. Höhere Unsicherheit erhöht c.p. sowohl die ex-ante als auch die ex-post Transaktionskosten. Höhere Häufigkeit der Transaktionen führt dagegen zu Synergieeffekten und damit zu einer Reduktion der Transaktionskosten.

- Cantley, Mark F. 1995: The Regulation of Modern Biotechnology: A Historical and European Perspective. A Case Study in How Societies Cope with new Knowledge in the Last Quarter of the Twentieth Century, in: Brauer, Dieter (ed.): Legal, Economic and Ethical Dimensions (Biotechnology - A Multi-Volume Comprehensive Treatise, ed. by Rehm, H.-J. u.a., Vol. 12). Weinheim u.a.: VCH, 505-681.
- Coase, Ronald H. 1988: The Firm, the Market and the Law. Chicago/London: University of Chicago Press.
- Coase, Ronald H. 1994: Essays on Economics and Economists. Chicago/London: University of Chicago Press.
- Coleman, James S. 1991: Grundlagen der Sozialtheorie. Band 1: Handlungen und Handlungssysteme. München: Oldenbourg.
- Czada, Roland 1995: Institutionelle Theorien der Politik, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd.1: Politische Theorien, München: Beck, 205-213.
- Czada, Roland/Windhoff-Héritier, Adrienne (eds.) 1991: Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality. Frankfurt und Boulder, Col.: Campus und Westview.
- Daele, Wolfgang van den 1982: Genmanipulation. Wissenschaftlicher Fortschritt, private Verwertung und öffentliche Kontrolle in der Molekularbiologie, in: Bechmann, Gotthart u.a. (Hg.): Technik und Gesellschaft, Jahrbuch 1, Frankfurt a.M./New York: Campus, 133-164.
- Daele, Wolfgang van den/Pühler, Alfred/Sukopp, Herbert 1995: Transgene herbizidresistente Kulturpflanzen. Abschlußbericht zur Technikfolgenabschätzung des Anbaus von Kulturpflanzen mit gentechnisch erzeugter Herbizidresistenz in der Landwirtschaft (BMFT 0319481A). Berlin: WZB.
- Dear, Michael 1992: Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome, in: Journal of the American Planning Association 58. Jg., 3, 288-300.
- Deutsch, Erwin 1982: Rechtspolitische Probleme der Gentechnologie. Postmortem des Gesetzesvorhabens zum Schutz vor Gefahren der Gentechnologie, in: Medizin - Mensch - Gesellschaft, 7. Jg, 2, 88-97.
- DFG 1992: Stellungnahme der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur rechtlichen Situation der Gentechnik (von Ernst-Ludwig Winnacker). O.O./Ms.
- Ebers, Mark/Gotsch, Wilfried 1993: Institutionenökonomische Theorien der Organisation, in: Kieser, Alfred (Hrsg.): Organisationstheorien. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer, 193-242.
- Eichener, Volker 1993: Entscheidungsprozesse bei der Harmonisierung der Technik in der Europäischen Gemeinschaft. Soziales Dumping oder innovativer Arbeitsschutz? In: Süß, Werner/Gerhard Becher (Hrsg.): Politik und Technologieentwicklung in Europa. Berlin: Duncker & Humblot, 207-235.
- Eichener, Volker 1996: Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf nationale Politikmuster, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen: Leske + Budrich, 249-280.
- Eichener, Volker/Voelzkow, Helmut 1994: Europäische Regulierung im Arbeitsschutz: Überraschungen aus Brüssel und ein erster Versuch ihrer Erklärung, in: Eichener, Volker/Voelzkow, Helmut (Hrsg.), Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung, Marburg: Metropolis, 385-417.
- Elster, Jon 1991: Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante. Occasional papers from the Law School, the University of Chicago. Working Paper, Center for the Study of Constitutionalism in Eastern Europe, 4. Chicago, Ill.: Center for Study of Constitutionalism in Eastern Europe, School of Law, University of Chicago, <http://home.sol.no/hansom/ar91aab.htm>.
- Esser, Hartmut 1994: Von der subjektiven Vernunft der Menschen und von den Problemen der kritischen Theorie damit, in: Soziale Welt, 45. Jg., Nr. 1, 16-32.

- Fischer, Frank 1993: Bürger, Experten und Politik nach dem 'Nimby'-Prinzip: Ein Plädoyer für die partizipatorische Policy-Analyse, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy Analyse. Opladen: Westdeutscher Verlag, 451-470.
- Fitzpatrick, Brendan 1995: The Coase Theorem, <http://www.maths.tcd.ie/pub/econrev/ser/html/coase.html>.
- Garrett, Geoffrey/Weingast, Barry R. 1993: Ideas, Interests, and Institutions. Constructing the European Community's Internal Market, in: Goldstein, Judith, Keohane, Robert O. (Hrsg.): Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change. Ithaca, NY, 173-206.
- Gehring, Thomas 1996: Arguing und Bargaining in internationalen Verhandlungen. Überlegungen am Beispiel des Ozonschutzregimes, in: Prittowitz, Volker von (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Opladen: Leske + Budrich, 207-238.
- Gen-Ethischer Informationsdienst (GID) 1996, Nr. 112/113: Schwerpunkte u.a.: Das WZB-Verfahren, Kritik an der Gentechnik-Kritik.
- Genschel, Philipp/Plümper, Thomas 1996: Wenn Reden Silber und Handeln Gold ist: Kommunikation und Kooperation in der internationalen Bankenregulierung. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 96/4. Köln: MPIfG.
- Göhler, Gerhard (Hrsg.) 1987: Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Göhler, Gerhard (Hrsg.) 1994: Die Eigenart der Institutionen. Baden-Baden: Nomos.
- Göhler, Gerhard (Hrsg.), 1987: Grundfragen der Theorie politischer Institutionen. Forschungsstand, Probleme, Perspektiven, Opladen.
- Göhler, Gerhard, 1994: Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie, Baden-Baden: Nomos.
- Göhler, Gerhard/Lenk/Kurt/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.) 1990: Die Rationalität politischer Institutionen. Baden-Baden: Nomos.
- Gottweis, Herbert 1995: Governing Molecules: The Politics of Genetic Engineering in Britain, France, Germany and in the European Union (Habilitationsschrift). Salzburg: Geisteswissenschaftliche Fakultät der Universität Salzburg.
- Greenwood, Justin/Ronit, Karsten 1992: Established and Emergent Sectors: Organized Interests at the European Level in the Pharmaceutical Industry and the New Biotechnology, in: Greenwood, Justin/Grote, Jürgen R./Ronit, Karsten (eds.): Organized Interests in the European Community. London/Newbury Park/New Delhi: Sage, 69-98.
- Greenwood, Justin/Ronit, Karsten 1994: Interest Groups in the European Community: Newly Emerging Dynamics and Forms, in: West European Politics, 17. Jg., 1, 31-52.
- Grund, Erwin 1993: Auswirkungen des Gentechnikgesetzes auf die Planung und Durchführung eines gentechnischen Projektes, in: BIOforum, 16. Jg., 1/2, 44-47.
- Heinelt, Hubert 1993: Policy und Politics. Überlegungen zum Verhältnis von Politikinhalt und Politikprozessen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Opladen: Westdeutscher Verlag, 307-327.
- Herdegen, Matthias 1992: Die EG-Gentechnikrichtlinien und das deutsche Gentechnikgesetz, in: Recht der internationalen Wirtschaft, 38. Jg., 2, 89-92.
- Héritier, Adrienne (Hrsg.) 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Héritier, Adrienne/Mingers, Susanne/Knill, Christoph/Becka, Martina (Hrsg.) 1994: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Opladen: Leske + Budrich.
- Hohmeyer, Olav/Hülsing, Bärbel/Maßfelder, Sabine/Reiß, Thomas 1994: Internationale Regulierung der Gentechnik. Praktische Erfahrungen in Japan, den USA und Europa, Heidelberg: Physica.

- Holzinger, Katharina 1994: Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG am Beispiel der Einführung des Katalysatorautos. Berlin: Sigma.
- <http://cranfield.ac.uk/biotech/xeuropa.htm> und <http://www.europa-bio.be>: Europa-Bio.
- Hunter, Susan/Leyden, Kevin M. 1995: Beyond NIMBY: Explaining Opposition to Hazardous Waste Facilities, in: Policy Studies Journal, Vol. 23, No. 4, 601-619.
- Jachtenfuchs, Markus 1993: Ideen und Interessen: Weltbilder als Kategorien der politischen Analyse. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapier III/2.
- Jachtenfuchs, Markus 1996: Regieren durch Überzeugungen: Die Europäische Union und der Treibhauseffekt, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich, 429-454.
- Jasanoff, Sheila 1995: Product, Process, or Programme: Three Cultures and the Regulation of Biotechnology, in: Bauer, Martin (ed.): Resistance to New Technology. Cambridge: Cambridge University Press, 311-331.
- Jenkins-Smith, Hank C./St.Clair, Gilbert/Woods, Brian 1991: Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection over Time, in: American Journal of Political Science 35. Jg., Nr. 4, 851-880.
- Kädtler, Jürgen/Hans-Hermann Hertle 1992: Europäische Integration und gewerkschaftlicher Einfluß. Aussichten einer Chemiepartnerschaft unter den Bedingungen transnationaler Industriepolitik in der Europäischen Gemeinschaft (Berliner Arbeitshefte und Berichte zur sozialwissenschaftlichen Forschung 67), Berlin: FU.
- Kahnemann, Daniel/Slovic, Paul/Tversky, Amos (eds.) 1982: Judgement Under Uncertainty: Heuristics and Biases. Cambridge: Cambridge University Press.
- Katzek, Jens 1991: Brüsseler Aktivitäten in Sachen GVOs, in: Die Mitbestimmung, 37. Jg., 10, 658-662.
- Kelle, Udo/Lüdemann, Christian 1995: „Grau, teurer Freund, ist alle Theorie...“ Rational Choice und das Problem der Brückenannahmen, in: KZSS, 47. Jg., Nr. 2, 249-267.
- Majone, Giandomenico (ed.) 1996: Regulating Europe. London: Routledge.
- Majone, Giandomenico 1995: The development of Social Regulation in the European Community: Policy Externalities, Transaction Costs, Motivational Factors, in: Aussenwirtschaft, 50. Jg., Nr. 1, 79-110.
- March, James G./Olsen, Johan P. 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: The American Political Science Review, Vol.78, No.3, 734-759.
- Moe, Terry, 1984: The New Economics of Organization, in: American Journal of Political Science, 28. Jg., Nr .4, 739-777.
- Nedelmann, Brigitta (Hrsg.) 1995: Politische Institutionen im Wandel, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 35. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- North, Douglass Cecil 1992: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen: Mohr.
- North, Douglass Cecil, 1988: Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen: Mohr.
- Nullmeier, Frank 1997: Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz. Baden-Baden: Nomos 101-144.
- Peters, B. Guy 1997: The Commission and Implementation in the European Union: Is There an Implementation Deficit and Why? In: Nugent, Neil (ed.): At the Heart of the Union. Studies of the European Commission. London: Macmillan,187-202.
- Picot, Arnold 1989: Zur Bedeutung allgemeiner Theorieansätze für die betriebswirtschaftliche Information und Kommunikation: Der Beitrag der Principal-Agent-Theorie, in: Kirsch, Werner/Picot, Arnold (Hrsg.): Die Betriebswirtschaftslehre im Spannungsfeld zwischen Generalisierung und Spezialisierung. Wiesbaden: Gabler, 361-379.

- Pollack, Mark A. 1997: The Commission as an Agent, in: Nugent, Neil (ed.): At the Heart of the Union. Studies of the European Commission. London: Macmillan, 109-128.
- Portney, Kent E. 1991: Siting Hazardous Waste Treatment Facilities. The Nimby Syndrome. New York/Westport, Connecticut/London: Auburn House.
- Prittowitz, Volker von (Hrsg.) 1996: Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik. Opladen: Leske + Budrich.
- Riedel, Ulrike/Führ, Martin/Tappeser, Beatrix 1989: Stellungnahme des Öko-Instituts Freiburg/Darmstadt zum Regierungsentwurf eines Gentechnikgesetzes, in: Kritische Justiz, 22. Jg., 349-364.
- Ross, S.A., 1973: The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, in: AER 63, 134-139.
- Saretzki, Thomas 1996a: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? In: Prittowitz, Volker von (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik. Opladen: Leske + Budrich, 19-39.
- Saretzki, Thomas 1996b: Verhandelte Diskurse? Probleme der Vermittlung von Argumentation und Partizipation am Beispiel des TA-Verfahrens zum „Anbau von Kulturpflanzen gentechnisch erzeugter Herbizidresistenz“ am Wissenschaftszentrum Berlin, in: Prittowitz, Volker von (Hrsg.): Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik. Opladen: Leske + Budrich, 135-167.
- Schalk, Helge 1997: „Diskurs“: Zwischen Allerweltswort und philosophischem Begriff, in: Archiv für Begriffsgeschichte 40 (im Erscheinen).
- Scharpf, Fritz W. 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26. Jg., Nr. 4, 323-356.
- Scharpf, Fritz W. 1991: Political Institutions, Decision Styles, and Policy Choices in: Czada, Roland M./Windhoff-Héritier, Adrienne (eds.): Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality. Frankfurt + Boulder, Col.: Campus + Westview, 53-86.
- Scharpf, Fritz W. 1994: Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper 94/4). Köln: MPI.
- Scharpf, Fritz W. 1996: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen: Leske + Budrich, 109-140.
- Scheneck, Matthias 1995: Das Gentechnikrecht der Europäischen Gemeinschaft. Gemeinschaftliche Biotechnologienpolitik und Gentechnikregulierung. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schleuning, W.-D. 1989: Motive und Ziele der Gentechnologie-Gegner, in: Biotech-Forum, 4. Jg., Nr. 6, 300-303.
- Schmid, Josef 1990: Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus. Opladen: Leske + Budrich.
- Scholtholt, Josef 1993: „Zur Novellierung der EG-Richtlinien zur Gentechnik“, in: Die Pharmazeutische Industrie, 55. Jg., 10, 910-911.
- Schumann, Wolfgang 1993: Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung, in: Héritier, 394-431.
- Simon, Herbert 1985: Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science, in: American Political Science Review, 79. Jg., Nr. 2, 293-304.
- Szczepanik, Valerie 1993: Regulation of Biotechnology in the European Community, in: Law and Policy in International Business 24. Jg., Nr. 2, 617-646.
- VCI 1992: Verband der Chemischen Industrie: Novellierungsvorschläge zum Gentechnikrecht. 9. Oktober 1992. Ms.

- Vitzthum, Wolfgang Graf 1993: Ist der Standort noch zu retten? Fragen und Thesen zur Gentechniknovelle 1993, in: Politische Studien, 44. Jg., 332, 27-37.
- Vitzthum, Wolfgang Graf/Geddert-Steinacher, Tatjana 1992: Standortgefährdung. Zur Gentechnik-Regelung in Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot.
- Vowe, Gerhard 1994: Politische Kognition. Umrisse eines kognitionsorientierten Ansatzes für die Analyse politischen Handelns, in: PVS, 35. Jg., Nr. 3, 423-447.
- Wheale, Peter/Mac Nally, Ruth 1993: Biotechnology Policy in Europe: A Critical Evaluation, in: Science and Public Policy, 20. Jg., 4, 261-279.
- Widmaier, Ulrich/Freriks, Rainer 1996: Die Modernisierung öffentlicher Verwaltung - Zum Verhältnis öffentlicher und privater Güterproduktion. Diskussionspapiere aus der Fakultät für Sozialwissenschaft 96-8. Bochum: Ruhr-Universität Bochum.
- Wiesenthal, Helmut 1987a: Rational Choice. Ein Überblick über Grundlinien, Theoriefelder und neuere Themenakquisition eines sozialwissenschaftlichen Paradigmas, in: Zeitschrift für Soziologie, 16. Jg., Nr. 6, 434-449.
- Wiesenthal, Helmut 1987b: Die Ratlosigkeit des homo oeconomicus, in: Elster, Jon: Die Subversion der Rationalität. Frankfurt a.M./New York: Campus, 7-19.
- Wiesenthal, Helmut 1993: Akteurkompetenz im Organisationsdilemma, in: Berliner Journal für Soziologie, 2. Jg., Nr. 1, 3-18.
- Williamson, Oliver E. 1990: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperation, Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Williamson, Oliver E. 1996: Transaktionskostenökonomik. Münster: Lit.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1991: Institutions, Interests and Political Choice, in: Czada, Roland M./Windhoff-Héritier, Adrienne (eds.): Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality. Frankfurt + Boulder, Col.: Campus + Westview, 27-52.
- Winter, Gerd 1991: Entfesselungskunst. Eine Kritik des Gentechnik-Gesetzes, in: Kritische Justiz 24. Jg., 1, 18-30.
- Wurzel, Gabriele/Merz, Ernst 1991: Gesetzliche Regelungen von Fragen der Gentechnik und Humangenetik. Gentechnikgesetz und Embryonenschutzgesetz, in: APuZ, B 6/91, 12-24.
- Zwingmann, Bruno 1989: Gentechnik-Gesetz: Entwurf der Bundesregierung inhaltlich und gesetzestechisch mangelhaft, in: Soziale Sicherheit Nr. 11, 336ff.