

*Gerald Schneider*

## Auswege aus der Verflechtungsfalle?

Eine Analyse der wichtigsten Reformoptionen

*You can't make an omelette without breaking eggs.*

Englisches Sprichwort

### 1 Einleitung<sup>1</sup>

Es gehört zu den Eigentümlichkeiten der Theorie der regionalen Integration, daß die wichtigsten Innovationen oft ein wenig aus dem zeitlichen Rahmen fallen. So veröffentlichten Lindberg (1963) oder auch Haas (1965) ihre Präzisierungen zum Neofunktionalismus gerade in jenem Moment, als Präsident de Gaulle zur Blockade des europäischen Integrationsprozesses ansetzte und über wiederholte Vetodrohungen den Glauben an ein supranationales Europa nachhaltig erschütterte. Zur Kategorie der „unzeitgemäßen Betrachtungen“ gehört aber auch der gewichtigste intergouvernementalistische Beitrag der letzten Jahrzehnte, nämlich Fritz Scharpfs (1985, 1988) pessimistische Einschätzung, daß die Europäische Union in einer Verflechtungsfalle stecke und deshalb reformunfähig sei.

Scharpfs Artikel wurden zu einem Zeitpunkt publiziert, als sich die EU zur Selbsterneuerung anschickte. Die fundamentalen Reformwerke der letzten Dekade - das Binnenmarktprogramm, die Einheitliche Europäische Akte und zuletzt der Maastrichter Vertrag - schienen den intergouvernementalistischen Pessimismus zunächst Lügen zu strafen. Doch zwölf Jahre nach seiner Veröffentlichung ist der Scharpfsche Analyseraster wieder brandaktuell. Die Situation gleicht der pessimistischen Einschätzung anfangs der achtziger Jahre, als das Gespenst der „Eurosclerose“ umging und eine tiefgreifende Wirtschaftskrise die Union erschütterte. Auch heute ist fast nirgendwo Integrationsenthusiasmus zu verspüren. Im Gegenteil, es scheint, als ob der Integrationsprozeß in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wiederum ins Stocken, wenn nicht sogar in eine Sackgasse geraten ist - in eine Politikverflechtungsfalle eben.

Das fundamentale Reformdilemma der Europäischen Union ist nach Scharpf (1985, 1988) auf eine Pathologie des Föderalismus zurückzuführen: Obwohl die Organisation tendenziell nur suboptimale Verhandlungsergebnisse schafft, nütze die ineffiziente Zusammenarbeit immer einem Mitglied. Solange sich der einzelne Profiteur an die ihm lieb gewordene Politik klammere, sei eine Verbesserung der Situation, eine institutionelle Selbsterneuerung, ausgeschlossen. Ein wesentlicher Grund für die Stagnation im Integrationsprozeß bildet deshalb laut Scharpf das Einstimmigkeitsprinzip, auf dem jede grundlegende Entscheidung beruht. Diese Abstimmungsregel verleihe jedem Staat ein Vetorecht und verhindere Reformen, die den Interessen eines einzelnen Mitgliedstaates zuwiderliefen.

In diesem Aufsatz untersuche ich, ob dieses Reformdilemma tatsächlich besteht. Zusätzlich werde ich mit Hilfe von spieltheoretisch inspirierten Überlegungen verschiedene Lösungswege analysieren. Zuvor biete ich eine Einführung in die aktuelle Theoriediskussion und umreiße den *Rational Choice*-Ansatz in den Integrationsstudien.

## 2 Der Mehrebenenansatz und die Theorie der strategischen Integration

In den letzten Jahren ist die Einsicht gereift, daß das herkömmliche Hin und Her zwischen Verfechtern besonders pointierter Theorieansätze zwar wichtige heuristische Orientierungspunkte liefert, sich aber für die weiterführende Analyse wenig eignet. Deshalb überrascht es kaum, daß sich in der Literatur immer mehr Synthesen durchsetzen, die wesentliche Elemente der theoretischen Extreme vereinen, des Neofunktionalismus auf der liberalistischen und des Intergouvernementalismus auf der realistischen Seite.<sup>2</sup> Eine dieser neueren Synthesen stellt in einem gewissen Sinne der Mehrebenenansatz dar (z.B. Marks et al. 1996a, b; König, Rieger und Schmitt 1996). Im Rahmen dieses immer noch sehr disparaten Theoriestranges wird darauf verwiesen, daß besonders der Intergouvernementalismus der Komplexität des Integrationsprozesses nicht gerecht werde. So beschränke sich besonders die realistische Spielart der Integrationstheorien darauf, den Prozeß der europäischen Integration auf eine Abfolge von Haupt- und Staatsaktionen zu reduzieren. Unbeachtet bleibe hingegen, daß beispielsweise auch trans- und subnationale Akteure zunehmend an Gewicht gewinnen.

In der Kritik des Mehrebenenansatzes an den herkömmlichen Integrationstheorien, besonders an einem auf die Gipfeltreffen des Europäischen Rates oder die Sitzungen des Ministerrates fixierten Intergouvernementalismus, eröffnen sich interessante Überschneidungen mit den neueren spieltheoretischen Arbeiten zur europäischen Integration. Diese Studien wenden sich explizit gegen eine Fokussierung auf einzelne EU-Organe und beschäftigen sich mit den vielfältigen Formen, welche die Machtteilung innerhalb der Europäischen Union in der letzten Dekade angenommen hat. Eine Reihe von Autoren (Crombez 1996; 1997; Garrett und Tsebelis 1996; Moser 1996a, b; Schneider 1995; Tsebelis 1994/5; 1997; Steunenberg 1994; 1997; Steunenberg, Koboldt und Schmidtchen 1996; 1997) haben gezeigt, daß sich die Formen der Machtteilung in der EU immer mehr ausdifferenzieren und Entscheidungsprozesse letztlich nur als Zusammenwirken unterschiedlicher EU-Organe und anderer, vorab nationalstaatlicher Akteure verstanden werden können.

Die Grundannahme dieser Studien besteht darin, daß die Akteure ihre Handlungen und Realitätseinschätzungen den komplexen Verflechtungsformen anpassen. Deshalb hat sich die EU in dieser Perspektive zu einem stark vernetzten politischen System gewandelt - zu einem Mehrebenengebilde, wie es von den größtenteils induktivistisch orientierten Kritikern des Intergouvernementalismus beschrieben wird. Weil der kleinste gemeinsame Nenner der spieltheoretischen Ansätze wohl in der Annahme der strategischen Interdependenz besteht, bezeichne ich den neuen Ansatz als die Theorie der strategischen Integration (Moser, Schneider und Kirchgässner 1997; Schneider 1998; Schneider, Weitsman und Bernauer 1995).

Die spieltheoretische Analyse in der Theorie der regionalen Integration hat eine längere Tradition, als man zunächst glauben würde. Bereits in den siebziger Jahren versuchten verschiedene Forscher, mit Hilfe sogenannter Machtindizes die *a priori* Entscheidungsmacht einzelner Mitgliedstaaten zu bestimmen (z.B. Brams und Affuso 1976; Holler und Kellermann 1978; Johnston 1977). Diese Studien bezogen sich auf den Ministerrat oder das Europäische Parlament, also auf jene Gremien, in denen die Mitgliedstaaten unterschiedliches Stimmengewicht besitzen. Die Machtindex-Analyse ermittelt dabei aufgrund von vorgegebenen Formeln die relative Zahl der Fälle, in denen ein Akteur mit seiner Stimme eine unterlegene Koalition in eine Gewinnkoalition unterschiedlichster Definition verwandeln kann. Schon in den siebziger Jahren konnte damit auf die Problematik des gewichteten Stimmens im Ministerrat hingewiesen werden. So verstärkt sich unter Umständen etwa

der disproportionale Einfluß von kleinen Mitgliedstaaten, weil zwischen der Zahl der Stimmengewichte und der Koalitionsmacht eines Akteurs eine nicht-lineare Beziehung herrscht. Ein kritischer Punkt dieser Modelle besteht jedoch darin, daß die Nichtberücksichtigung der Akteurspräferenzen zu einer übermäßigen Gewichtung extremistischer Mitgliedstaaten führt (Garrett und Tsebelis 1996).

Unterschiedliche Interessen sind der Grundstein zu den räumlichen Präferenzmodellen, die seit Mitte der neunziger Jahre nach ihrer erfolgreichen Erprobung in Studien zum amerikanischen Kongreß auch die Theorie der regionalen Integration erreicht haben. Diese Spielart der formalen Theorie eignet sich besonders, um die Wirkungen unterschiedlicher Verfahren auf das politische Verhalten zu erfassen. Die grundlegende Fragestellung besteht dabei darin, den Einfluß einzelner Akteure auf politische Entscheidungsprozesse innerhalb eines festgefügtten Rahmens zu bestimmen. Diese Art von Macht wird dabei als die Fähigkeit beschrieben, die Tagesordnung in einem Gremium dominieren zu können (*agenda setting power*). Räumliche Präferenzmodelle berücksichtigen im Vergleich zur Machtindex-Analyse oft auch die unterschiedliche Befähigung der Akteure zu strategischem Handeln. Nicht jede Spielerin ist gleichermaßen geschickt, mit Drohungen oder Versprechungen den Integrationsprozeß in die von ihr gewünschte Richtung zu zwingen. In der Theorie der strategischen Integration muß deshalb der Einsatz solcher Mittel genauer studiert werden.<sup>3</sup>

Vier gemeinsame Merkmale halten die moderne spieltheoretische Forschung in der Theorie der regionalen Integration zusammen. Erstens sind die neuen spieltheoretischen Beiträge institutionalistisch orientiert und untersuchen, wie sich Entscheidungsprozeduren auf die Handlungsmöglichkeiten der Akteure auswirken. So wurde in den letzten Jahren unter anderem gezeigt, wie das Zusammenarbeits- und das Mitentscheidungsverfahren das Verhalten der konkurrierenden EU-Institutionen beeinflussen. Völliger Konsens über diese Wirkungen konnte nicht erzielt werden, wie aus den Kontroversen zwischen George Tsebelis (1996; 1997) und Peter Moser (1996b; 1997) ersichtlich wird.

Ein zweites verbindendes Element besteht in der Perzeption der europäischen Integration als vernetzte Interaktion. Das heißt, daß in dieser Perspektive die Handlungen auf mehreren Interaktionsebenen gleichzeitig für das Gesamtergebnis wichtig sind. Weil das Zusammenwirken der unterschiedlichen Interessen immer bedeutender wird, ist europäische Integration letztlich nur als Mehrebenenspiel deutbar. Ein drittes gemeinsames Merkmal der

Ansätze ergibt sich daraus, daß die Frage der Machtdelegation ernst genommen wird. In den meisten Modellen steht auf irgendeine Weise eine Prinzipal-Agent-Beziehung im Vordergrund des Forschungsinteresses. Prinzipals bilden etwa die Wähler in den Mitgliedstaaten; Agenten sind die Regierungen, die ihrerseits Entscheidungskompetenzen an EU-Organen delegiert haben. Wie die Mikroökonomie in mannigfacher Anwendung gezeigt hat, sind solche Prinzipal-Agent-Beziehungen praktisch nie unproblematisch.

Das führt mich zum vierten gemeinsamen Element, dem Moment der Unsicherheit. In Prinzipal-Agent-Beziehungen sind Ineffizienzen oft die Folge davon, daß ein Agent gewisse Informationsvorteile gegenüber seinem Prinzipal besitzt. So weiß die Regierung eines EU-Mitgliedstaates in den meisten Fällen besser als die Opposition darüber Bescheid, was an einem Treffen des Europäischen Rates ausgehandelt wurde. Dieser Vorteil läßt sich strategisch nutzen, was generell zwei Wirkungen zeitigt. So schaffen Informationsasymmetrien zum einen Anreize zum Lügen. Eine Regierung kann beispielsweise aus wahltaktischen Gründen vorgeben, die ökonomischen Auswirkungen eines zwischenstaatlichen Übereinkommens seien für ihre Wählerschaft positiv, obwohl das Gegenteil der Fall ist. Solche Bluffs führen zum anderen dazu, daß sich die ehrlichen Regierungen von den Lügern absondern müssen. Wenn nun die Effekte tatsächlich positiv sind, müssen die ehrlichen Exekutiven mit besonderem Nachdruck auf die Wirkungen des Übereinkommens hinweisen.<sup>4</sup>

Das wesentliche Resultat der neuen Generation spieltheoretischer Literatur besteht in der akteurs- und institutionenzentrierten Begründung der Integrationsforschung. Die Zusammenarbeit in der Europäischen Union wird letztlich als kollektive Anstrengung erfahren, die nur unter bestimmten Umständen Erfolg hat. Es gehört zu den Vorzügen der Spieltheorie, die Transition von individuellen zu kollektiven Entscheidungen zu problematisieren. Dies steht im Gegensatz zur traditionellen Forschung, wo ausschließlich strukturelle Verwerfungen oder historische Einzelfiguren wie Präsident de Gaulle als Triebkräfte oder Hemmnisse der Integration identifiziert werden (Scharpf 1988).

Grenzen bestehen insofern, als nicht jede spieltheoretische Anwendung den allgemeinen Problemen der Spieltheorie ausweichen kann. Die größte Schwierigkeit liegt in der Vieldeutigkeit der Aussagen. Gerade wenn die Akteure probabilistisch zwischen verschiedenen Strategien wählen (d.h. eine gemischte Strategie einschlagen), wird praktisch jede erdenkliche Lösung möglich. Auch bei wiederholten Spielen kann sich jedes Ergebnis einstellen,

wie die von Axelrod popularisierten Folktheoreme zeigen.<sup>5</sup> Trotzdem glaube ich, daß die Spieltheorie als analytische Methode einiges zur Erforschung der Europäischen Union beitragen kann, solange sich die wissenschaftliche Fragestellung an den politischen Problemen orientiert - und nicht etwa umgekehrt.

### 3 Entscheidungsregeln und das Reformproblem in der Europäischen Union

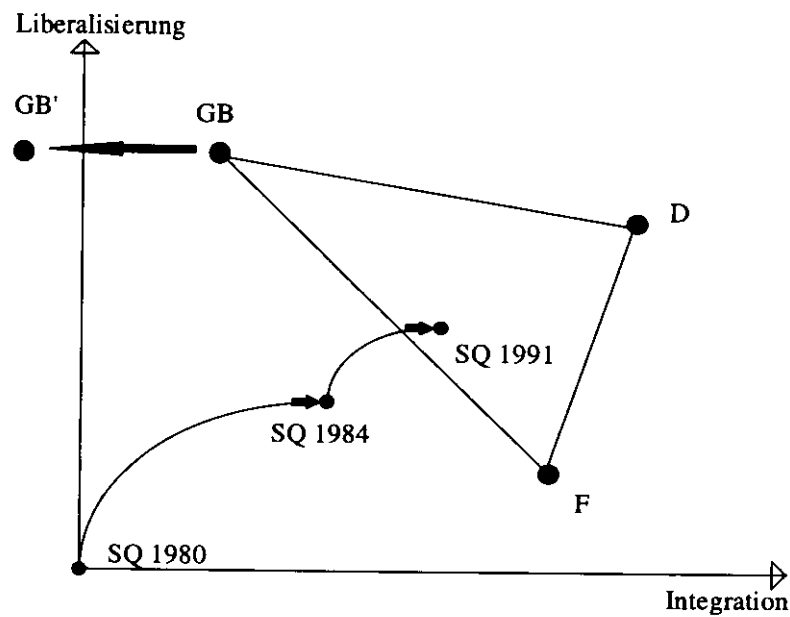
Die Theorie der strategischen Integration läßt sich auch zur genaueren Untersuchung des Reformdilemmas der Europäischen Union verwenden. Räumliche Präferenzmodelle helfen dabei besonders, die Wirkungen unterschiedlicher Reformoptionen zu erfassen. Der Einfachheit halber gehe ich von der Annahme aus, daß nur drei Staaten oder Staatengruppen über die Zukunft der EU entscheiden - etwa die drei Vormächte Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Ferner beschränke ich die Zahl der umstrittenen Themen („Dimensionen“) auf zwei, eine Liberalisierungs- und eine Integrationsdimension. In Abbildung 1 sind entsprechend zwei Issueachsen und die bevorzugten Positionen der Akteure („Idealpunkte“) eingetragen. Ich setze voraus, daß die Akteure zu einer Reform bereit sind, wenn sie gemeinsam eine Region identifizieren können, die für alle Beteiligten Verbesserungen gegenüber dem Status quo darstellt.

Der Reformprozeß beginnt mit dem Status quo von 1980, als Maggie Thatcher Europa mit ihrem Schlachtruf *We want our money back* erschütterte. 1984 einigte sich die EU wider Erwarten auf ein Paket, das eine Vertiefung der Integration über die Einheitliche Europäische Akte und auch eine Liberalisierung der europäischen Politik über das Binnenmarktprogramm brachte. Ein ähnlich gelagerter Reformschritt erfolgte 1991 mit dem Maastrichter Vertrag.

Die Graphik zeigt, daß Reformen nur solange möglich sind, als sich die Staaten außerhalb der sogenannten Pareto-Menge befinden (dem Dreieck, das die Idealpunkte der drei Staaten miteinander verbindet und die jene Lösungen umfaßt, die gesellschaftlich optimal sind). Wenn die Aushandlungen zu einem bestimmten Zeitpunkt zu einer Lösung innerhalb der Pareto-Menge führen, ist bei Einstimmigkeit keine Änderung möglich, da eine ge-

meinsame Verbesserung blockiert wird. Dies entspricht der Situation, die Fritz Scharpf als Verflechtungsfalle bezeichnet hat.

Abbildung 1: Das Reformpotential in einer Europäischen Union mit drei Staaten



Als zweite Hypothese lässt sich aus dem Schaubild ableiten, daß eine Reform wahrscheinlicher wird, je näher die Präferenzen der Staaten zusammenliegen. Interessenhomogenität unterstützt somit den Integrationsprozeß. Das Resultat scheint trivial, doch gilt es nicht zwangsläufig bei einem qualifizierten Mehrheitserfordernis. Falls der Status quo nicht in der Menge der Paretolösungen liegt, bedeutet ein Übergang zu qualifizierten Mehrheiten, daß die Chance für einen Integrationsfortschritt abnimmt, wenn die Präferenzen nahe beieinander liegen (Schneider 1995). Das ist in der Graphik mit den unterschiedlichen Präferenzen für Großbritannien angedeutet. Wenn eine Verschiebung auf den Idealpunkt GB's stattfindet, schwinden die Chancen dieses störrischen Mitgliedes, auf den Prozeß überhaupt Einfluß zu nehmen. Drittens spielen in diesem einfachen Modell die Distanzen eine große Rolle. Befindet sich der Status quo weit entfernt von den Idealpunkten der Spielerinnen, ist die Pareto-Menge relativ groß. Je näher der Status quo durch

Reformen aber an die Idealpunkte heranrückt, desto kleiner wird sie. Das Reformpotential schrumpft zur Nullmenge, wenn sich der Status quo in der Pareto-Menge befindet. Das bedeutet, Reformen können dann schnell über die Bühne gehen, wenn sich die beteiligten Akteure in ihrer Unzufriedenheit über die gegenwärtige Lage vereint wissen - was in Ost- und Mitteleuropa nach 1989 der Fall war. Doch heute gleicht die EU in konstitutionellen Fragen immer mehr den etablierten Demokratien, wo eine umfassende Neugestaltung der politischen Verhältnisse wegen der relativen Nähe zum *Pareto-Set* wenig Erfolg verspricht. Gerade deshalb wäre es wohl angezeigt, einen permanenten Reformdialog zu führen und die institutionelle Erneuerung schrittweise zu vollziehen.

Die Analyse dieses stilisierten Modells zeigt also, daß Entscheidungsregeln im Reformprozeß größte Bedeutung beizumessen ist. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil bei der immer noch vorhandenen Dualität verschiedener Entscheidungsregeln (Einstimmigkeit im Europäischen Rat und teilweise qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse im Ministerrat), Entscheidungen der einen Instanz gegen Entscheidungen der nächsten Instanz ausgespielt werden können. Das verringert die Chancen zur Reform insofern, als für grundlegende Weichenstellungen wegen der Hierarchie der EU-Organe weiterhin auch dann Einstimmigkeit gelten wird, wenn rein juristisch gesehen auch eine Mehrheitsentscheidung möglich wäre. Grundlegende Reformen sind deshalb wohl nur dann zu erwarten, wenn die Reforminteressen der Mitgliedstaaten nahe beieinander liegen.

Konkret kennen wir so wenig wie die europäischen Regierungen die Entfernung der Europäischen Union zur Pareto-Menge. Anzunehmen ist aber, daß nicht zuletzt aufgrund vergangener Erfolge das Reformpotential begrenzt ist. Die andauernden Erneuerungsbemühungen lassen aber gleichzeitig vermuten, daß die von Scharpf beschworene Unmöglichkeit der Reform nicht in dem extremen Ausmaß gilt, wie es der Ausdruck „Verflechtungsfalle“ suggeriert. Es stellt sich nun die Frage, ob es Raum für eine europäische Institutionenpolitik gibt und ob die von Politikern und Akademikern ins Spiel gebrachten Reformrezepte tragfähig sind.



#### 4 Irrwege und Auswege in der Reformdiskussion

In der Reformdebatte ist ein Wettbewerb zwischen einer Vielzahl von Konzepten zu beobachten. Die Spannweite der Vorschläge reicht vom Subsidiaritätsprinzip über ein Europa der variablen Geometrie bis hin zu *Europe à la carte*. Ich will sechs Vorstöße diskutieren, die in der aktuellen Diskussion zur Institutionenwahl eine Rolle spielen.

Der erste Vorschlag verlangt, gewisse Themen einem bestimmten Abstimmungsmodus zuzuordnen; er stammt unter anderem vom Europäischen Parlament und der unabhängigen *European Constitutional Group*.<sup>6</sup> Vor allem die letztgenannte Gruppierung, ein Zusammenschluß von konservativen Staatswissenschaftlern, beruft sich dabei auf Überlegungen von führenden Public Choice-Vertretern. Nach Buchanan und Tullock wäre Einstimmigkeit etwa bei Entscheidungen zu öffentlichen Gütern angebracht, da eine Übereinkunft letztlich der Wohlfahrt aller Beteiligten dienen sollte. Bei der Lösung von redistributiven Konflikten wären hingegen Mehrheitsbeschlüsse vorzuziehen, wobei zumindest eine Partei als Verliererin feststeht. Auch wenn diese Empfehlung auf den ersten Blick bestechend wirkt, verbirgt sich dahinter eine gewisse Naivität. Nach meinem Dafürhalten sind auch die ausgeklügeltsten Zuordnungsmechanismen nicht imstande, Konflikte rein durch eine Etikettierung als „Mehrheits-“ oder „Einstimmigkeitsentscheidungen“ aus der Welt zu schaffen: Überlagern sich wie in der EU verschiedene Abstimmungsregeln, wird der Unterlegene nach einem Mehrheitsbeschluß einen einstimmigen Entscheid zu seinen Gunsten durchzusetzen versuchen, wie es die britische Blockadehaltung nach den für die konservative Regierung negativen BSE-Beschlüssen jüngst illustriert hat. So torpedierte John Major die anfängliche Niederlage seines Landes, indem er ein Junktim der Beschlüsse gegen den Rinderwahnsinn mit Politikbereichen schuf, wo Großbritannien weiterhin ein Vetorecht besaß.

Als zweites Reformrezept wird die Erweiterung propagiert. Demnach existierten in einer größeren Organisation vermehrt Koalitionsmöglichkeiten, von denen letztlich auch der Integrationsprozeß profitieren könnte. Vergessen wird, daß auch Erweiterungen ihren Preis haben. So ist zu erwarten, daß die Instabilität der Entscheidungen mit der Anzahl der EU-Mitgliedsländer steigt. Es ist ein triviales, aber fundamentales Resultat der nicht-kooperativen Spieltheorie, daß die Menge stabiler Entscheidungen mit der Größe eines Entscheidungsorgans schrumpft (Köhler 1990). Zudem bleibt unberücksichtigt, daß sich die Effekte der Integration immer mehr von Kollektiv- zu

Clubgütern wandeln. Während eine Vertiefung oder eine Erweiterung in der Frühphase der Union auf unproblematische Weise zunächst allen EU-Mitglied- und -Anrainerstaaten Nutzen brachte, wandelt sich die EU immer mehr zu einem exklusiven Verein. Das ist an den immer höheren „Eintrittspreisen“ für Neumitglieder ersichtlich.<sup>7</sup>

Seit Maastricht hat sich die EU die Subsidiarität als drittes Rezept ins Stammbuch geschrieben. Die Absicht, die hinter diesen föderalistischen Bestrebungen steckt, ist lobenswert, da die Subsidiarität Zentralisierungstendenzen mit all ihren bürokratischen Nebenerscheinungen entgegenwirkt. Damit sich die Organisation in ihren Vertiefungsbemühungen auf die wesentlichen Ziele konzentrieren kann, soll in einem gewissen Sinne das Poolen von Regierungsfunktionen zurückgenommen werden. Doch gerade Scharpf hatte vor zehn Jahren auf den wunden Punkt föderaler Systeme hingewiesen und die Schwierigkeit beschrieben, institutionelle Reformen gegen den Willen einzelner Profiteure durchzusetzen. Zudem ist nicht gewährleistet, daß sich die Staaten darüber einigen, welche Funktionen künftig wieder von den Nationalstaaten wahrgenommen werden sollten. Mit anderen Worten: auch das Subsidiaritätsprinzip kann Verteilungskonflikte nicht aus der Welt schaffen. Im Gegenteil, eine Föderalisierung der Union stärkt die Bemühungen von Kleinstaaten, ihre Zustimmung zu einem Reformprojekt teuer zu verkaufen.

Ein viertes Reformrezept ist die partielle Integration, die entweder zu einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten oder zu einem *Europe à la carte* führen könnte. Ähnliche Wirkungen wie das Subsidiaritätsprinzip entfalten die sich ergänzenden Reformvorstellungen insofern, als die einseitige Vertiefung der Integration in Kernstaaten unter Umständen auch den halbintegrierten Randstaaten nützt. Solange sich die Kernstaaten nicht zum exklusiven Club erklären, können die Außenstehenden von den Leistungen der Vorreiter profitieren und sich als Trittbrettfahrer verhalten. Dies gilt etwa für Projekte wie das Schengener Abkommen, wo eine vergleichsweise immer noch liberale Asylpolitik der Kernstaaten den Migrationsdruck jener Randstaaten mildert, die einen noch restriktiveren Kurs verfolgen. So überrascht es wenig, daß auch innerhalb der Europäischen Union die Tendenz sich verstärkt hat, über eine Politik der selektiven Anreize die Teilnahme an weiteren Vertiefungsrunden schmackhaft zu machen.<sup>8</sup>

Verfechter des Multilateralismus halten fünftens *Issue-linkage* für einen Erfolgsgarant für internationale Zusammenarbeit. Die Marathonsitzungen im Rahmen des Ministerrates oder des Europäischen Rates weisen darauf hin,

daß der Suche nach solchen Paketlösungen bis jetzt etlicher Erfolg beschieden war. Doch sind aufgrund der geschilderten Entwicklungen Zweifel angebracht, ob die Umverteilung in der EU weiterhin unproblematisch ist. Ferner ist zu berücksichtigen, daß mit der wachsenden Zahl der Dimensionen, die sich über das Schnüren von Paketen ergeben, auch die Unbestimmtheit des politischen Prozesses zunimmt. Das bedeutet, daß Lösungsvorschläge von einer Instanz zur anderen geschoben werden könnten, ohne daß letztlich eine gültige Einigung zustande käme.

Die einzig realistische Reform der EU besteht deshalb im sechsten Reformprojekt, das die Stärkung der Öffentlichkeit zum Ziel hat. Demokratisierung darf sicher nicht heißen, daß jeder Staat sein eigenes Referendum über einen wichtigen Integrationsvertrag abhält, was nur das Veto des Einzelstaates stärkt (Hug 1997). Was Not tut, ist hingegen eine Stärkung der demokratisch legitimierten Institutionen innerhalb der Europäischen Union. So wäre es erstrebenswert, wenn das Parlament Entscheidungsbefugnisse für Reformfragen erhielte. Demokratisierung würde auf der anderen Seite auch bedeuten, Entscheidungen transparenter zu machen. Heute bleibt oft unklar, welchen Standpunkt eine Regierung vertreten hat - was den Politikern hilft, sich aus der Verantwortung zu stehlen. So ist es ihnen möglich, eine Vorlage zu torpedieren, ohne einen Sturm in der Presse auszulösen. Um dies zu verhindern, müßten die vertretenen Standpunkte offengelegt werden. Glücklicherweise sind solche Reformbemühungen derzeit im Gang.

#### 4 Schluß

Ich habe in diesem Artikel versucht, das Reformdilemma der EU aus der Perspektive der Theorie der strategischen Integration zu analysieren. Dieser Ansatz faßt die verschiedenen spieltheoretischen Analysen zur europäischen Integration zusammen. Er eignet sich besonders, das Zusammenwirken verschiedener EU-Organe in den wesentlichen Entscheidungsprozessen analytisch in den Griff zu bekommen. Die Theorie der strategischen Integration trägt somit auch dazu bei, den Diskurs in der Integrationsforschung von den sterilen Auseinandersetzungen zwischen Neofunktionalisten und Intergovernmentalisten weg zu bewegen und der Neuen Institutionenökonomie anzunähern.

In diesem Sinne hilft die spieltheoretische Analyse, einen Mittelweg zwischen dem Reformoptimismus und dem Reformpessimismus der dominierenden Ansätze einzuschlagen. Die solcherart inspirierte Analyse hat zu drei Resultaten geführt. Erstens befindet sich die Europäische Union tatsächlich in einer Reformkrise - wenn auch teilweise aus anderen Gründen, als von Scharpf vor zwölf Jahren angeführt. Überspitzt gesagt droht die Organisation an ihren eigenen Erfolgen auseinanderzubrechen. So hat die Einführung supranationaler Elemente, vor allem die Verankerung des Mehrheitsprinzips, insofern einen beträchtlichen Sprengsatz geschaffen, als die in einer Abstimmung besiegten Staaten sich für ihre Niederlage durch Entscheidungsblokkaden rächen können. Erpressungstouren sind deshalb möglich, weil neben den Mehrheitsbeschlüssen in vielen Politikbereichen immer noch Einstimmigkeit die zentrale Entscheidungsregel ist.

Potentielle Auswege stellen zweitens zumeist potentielle Irrwege dar. Die häufig propagierten Lösungskonzepte weisen Probleme auf, die sie als wenig attraktiv erscheinen lassen. So verschärft ein Ausbau der föderalistischen Ansätze die Tendenz, von der Integration profitieren, jedoch nicht für sie bezahlen zu wollen. Andere Ansätze sind zu technokratisch angelegt und vermögen nicht, das wichtigste institutionelle Problem, den Dualismus zwischen den verschiedenen Entscheidungsregeln und die darauf beruhende Erpressungsmacht, erfolgversprechend zu lösen.

Als dritte Schlußfolgerung ergibt sich deshalb, daß die Demokratisierung der Europäischen Union den einzigen erfolgversprechenden Ausweg aus dem Reformdilemma darstellt. Aufgrund meiner Modelle kann ich nur voraussagen, daß es äußerst schwierig ist, den dafür notwendigen Konsens zu erreichen. Aber auch hier gilt: sag niemals niemals. Eventuell finden sich Auswege, um die Nettobilanz aller Beteiligten kurzfristig zu verbessern. Die Aufgabe der Politik besteht ja nicht zuletzt darin, jene Politikverflechtungsfallen zu lindern, welche die Sozialwissenschaften identifizieren.

## Anmerkungen

- 1 Dieser Aufsatz faßt Überlegungen zusammen, die ich im Laufe der letzten zwei Jahre entwickelt habe. Einige Zwischenresultate konnte ich an der Universität Tübingen und am Max-Planck-Institut für Gesellschaftswissenschaft in Köln präsentieren. Besonders

- Philipp Genschel, Thomas Plümper, Volker Rittberger, Fritz Scharpf, Frank Schimelpfennig und Susanne Schmidt steuerten wertvolle Anregungen bei. Danken möchte ich auch den Herausgebern und Thomas Holzer für Kommentare zum ersten Entwurf. Magdalena Bernath hat das Manuskript in sprachlicher Hinsicht überarbeitet.
- 2 Der Intergouvernementalismus als theoretischer Ansatz (und nicht als Organisationsform) läßt sich im wesentlichen auf die Hypothese reduzieren, daß in internationalen Organisationen die zwischenstaatlichen Organe das letzte Wort haben und daß Verhandlungsergebnisse in ihnen immer nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner beruhen. Die Neofunktionalisten glauben hingegen, daß die supranationalen EU-Organen (die Kommission, das Parlament oder auch der Europäische Gerichtshof) die Ausgestaltung der Integrationspolitik entscheidender beeinflussen. Ein weitergehender Theorievergleich ist in Schneider zu finden, i.E.
  - 3 Schneider und Cederman (1994) untersuchen die Verhandlungen im Europäischen Rat in diesem Sinn.
  - 4 Asymmetrisch verteilte Information ist nach meinem Dafürhalten auch im europäischen Integrationsprozeß ernst zu nehmen, weil Regierungen über ein beträchtliches Monopol in der Beeinflussung der Öffentlichkeit verfügen und ihre zukünftigen Schritte nicht im voraus ankündigen. Vgl. hierzu die Kontroverse zwischen Müller 1995 und Schneider 1996.
  - 5 Ein Folktheorem besagt, daß in unendlich wiederholten Spielen jedes Resultat möglich ist. Weil dieses spieltheoretische Resultat keinem bestimmten Entdecker zugeordnet werden kann, wird es „Folktheorem“ genannt.
  - 6 Weiterführende Hinweise bei Schneider 1995.
  - 7 Bei Kollektivgütern gelten die Kriterien der Nicht-Ausschließbarkeit und der Nicht-Rivalität. In bezug auf die europäische Integration bedeutet dies, daß die positiven Effekte der Kollaboration keinem Staat vorenthalten werden können und daß um diese Externalitäten keine Konkurrenz herrscht. Bei einem Klubgut gilt das erste Kriterium nicht mehr, was sich im europäischen Kontext unter anderem im zunehmend höheren „Eintrittspreis“ für Beitrittskandidaten äußert. Für eine Kollektivgüteranalyse der EU siehe Pahre 1995.
  - 8 Das gilt etwa für die Währungsunion, bei der die Probleme des kollektiven Handelns zusätzlich über die Erhebung eines beträchtlichen Eintrittspreises („Konvergenzkriterien“) gelindert werden sollen.

## Literatur

- Brams, Steven J. und Paul J. Affuso. 1976. „Power and Size: A New Paradox“. In *Theory and Decision* 7: 29-56.
- Buchanan, James M. und Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Crombez, Christophe. 1996. „Legislative Procedures in the European Community“. In *British Journal of Political Science* 26: 199-228.

- . 1997. „Policy Making and Commission Appointment in the European Union“. In *Moser, Schneider und Kirchgässner*.
- Garrett, Geoffrey und George Tsebelis. 1996. „An Institutional Critique of Intergovernmentalism“. In *International Organization* 50: 269-99.
- Haas, Ernst B. 1964. *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Holler, Manfred und Johann Kellermann. 1978. „Die a-priori-Abstimmungsstärke im Europäischen Parlament“. In *Kyklos* 31: 107-11.
- Hug, Simon. 1997. „Integration Through Referendums“. In *Moser, Schneider und Kirchgässner*.
- Johnston, Ronald J. 1977. „National Sovereignty and National Power in European Institutions“. *Environment and Planning* 9: 569-77.
- Koehler, David H. 1990. „The Size of the Yolk: Computations for Odd and Even-Numbered Committees“. In *Social Choice and Welfare* 7: 231-45.
- Lindberg, Leon N. 1963. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Marks, Gary, Fritz W. Scharpf, Philippe C. Schmitter und Wolfgang Streeck 1996a. *Governance in the European Union*. London: Sage.
- , François Nielsen, Leonard Ray und Jane E. Salk. 1996b. „Competencies, Cracks, and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union“. In *Comparative Political Studies* 29/2: 164-92.
- Moravcsik, Andrew. 1991. „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community“. In *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, hrsgg. von Robert O. Keohane und Stanley Hoffmann Boulder, Westview Press (First published 1991 in *International Organization* 45: 19-56).
- Moser, Peter. 1996. „The European Parliament as a Conditional Agenda Setter: What Are the Conditions? A Critique of Tsebelis (1994)“. In *American Political Science Review* 90: 834-38.
- . 1997. „The Benefits of the Conciliation Procedure for the European Parliament“. In *Moser, Schneider, Kirchgässner*.
- . i.E. „A Theory of the Conditional Influence of the European Parliament in the Cooperation Procedure“. In *Public Choice*.
- , Schneider, Gerald und Gebhard Kirchgässner. 1997. *Decision Rules in the European Union: A Rational Choice Perspective*. London: Macmillan (erschien ebenfalls als Sondernummer der Zeitschrift *Außenwirtschaft*, Frühjahr 1997).
- Müller, Harald. 1995. „Spielen hilft nicht immer“. In *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2: 371-91.
- Pahre, Robert. 1995. „Wider and Deeper: The Links between Expansion and Enlargement in the European Union“. In *Towards a New Europe: Stops and Starts in Regional Integration*; hrsgg. von Gerald Schneider, Patricia A. Weitsman und Thomas Bernauer. Westport, CT: Praeger.
- Scharpf, Fritz. W. 1985. „Die Politikverflechtungsfälle - Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich“. In *Politische Vierteljahresschrift* 26: 323-56.
- . 1988. „The Joint-Decision Trap: Lessons From German Federalism and European Integration“. In *Public Administration* 66: 239-78.

- Schneider, Gerald und Lars-Erik Cederman. 1994. „The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration“. In *International Organization* 48: 633-62.
- , Weitsman, Patricia A. und Thomas Bernauer. 1995. *Towards a New Europe: Stops and Starts in Regional Integration*. Westport, CT: Praeger.
- . 1995. „The Limits of Self-Reform: Institution Building in the European Community“. In *European Journal of International Relations* 1: 59-86.
- . 1996. „'Endogener Präferenzwandel' - eine konstruktivistische Fata Morgana“. Unveröffentlichtes Manuskript, Universität Stuttgart.
- . i.E. *Strategic Integration: Domestic Politics and Regional Cooperation in Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Steunenberg, Bernard. 1994. „Decision Making under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community“. In *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150: 642-69.
- , Christian Koboldt und Dieter Schmidtchen. 1996. „Comitology and the Balance of Power in the European Union: A Game Theoretic Approach“. In *International Review of Law and Economics*; 16: 329-44.
- . 1997. „The Comitology Game: European Policy Making with Parliamentary Involvement“. In *Kirchgässner, Moser und Schneider*.
- Tsebelis, George. 1994. „The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setters“. In *American Political Science Review*. (Ungekürzte Fassung in *Schneider, Weitsman und Bernauer* 1995).
- . 1997. „Maastricht and the Democratic Deficit“. In *Moser, Schneider und Kirchgässner*.