Erschienen in: Homo Oeconomicus ; 12 (1995). - S. 437-453

Homo oeconomicus (ACCEDO Verlagsgesellschaft, München 1995) Bd.XII(3/4)

Ein Opfer des eigenen Erfolges: Mehrheitsentscheide als Sprengsatz für die Selbsterneuerung der Europäischen Union

von
Gerald Schneider*

Zusammenfassung: Institutionelle Reformen haben die supranationalen Akteure in der Europäischen Union nachhaltig gestärkt. Gleichzeitig entstand aber ein Dualismus der Entscheidungsregeln, der das Potential für die Selbsterneuerung der Organisation gefährdet. Dank dem Maastrichter Vertrag können sich Teile des Ministerrates und des Europäischen Parlamentes zwar zu einer integrationistischen Koalition zusammenschließen und mit qualifizierten Mehrheiten extreme Lösungen durchsetzen. Doch diese Beschlüsse sind nie endgültig, da ein unterlegener Mitgliedstaat im einstimmig entscheidenden Europäischen Rat Kompensation fordern kann. Der vorliegende Artikel diskutiert vor dem Hintergrund aktueller Reformvorschläge, ob sich der Konflikt zwischen qualifizierter Mehrheit und Einstimmigkeit lösen und das Vetorecht abschwächen läßt, das auf der Ebene des Europäischen Rates immer noch vorhanden ist.

1. Das Problem

Der Streit um den Maastrichter Vertrag hatte einen positiven Effekt - das Beinahe-Debakel hat die Diskussion darüber belebt, wie die künftige Verfassung der Europäischen Union (EU) aussehen soll. Dieser Artikel will die Aufmerksamkeit auf eine Reformschranke lenken, die bis jetzt nicht gebührend beachtet wurde: Die seit den achtziger Jahren bestehende Parallelität von qualifizierten Mehrheiten und Einstimmigkeit untergräbt die Stabilität des politischen Pro-

Konstanzer Online-Publikations-System (KOPS)
URL: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:352-0-377463

zesses dermaßen, daß permanente Fortschritte in der Selbsterneuerung der Organisation unwahrscheinlich erscheinen. Untersuchungen[1] zeigen, wie die EU ein Opfer ihres eigenen Erfolges zu werden droht. Die formale Analyse belegt, daß frühere Errungenschaften das Integrationspotential gefährden. So sind die Mehrheitsbeschlüße nie endgültig, welche die integrationistischen Staaten erzwungen haben. Nach einer Niederlage im Ministerrat kann ein überstimmtes Mitglied jederzeit Kompensation am nächsten Gipfeltreffen des Europäischen Rates verlangen. Entscheidungen dieses Gremiums der Regierungs- und Staatschefs erfordern weiterhin Einstimmigkeit. Eine neue legislative Prozedur, das sogenannte Mitenscheidungsverfahren, liefert das krasseste Beispiel für die Spannung zwischen den qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen und dem auf höchster Ebene gültigen Einstimmigkeitsprinzip. Das Mitentscheidungsverfahren als oft übersehene Innovation des Maastrichter Vertrages wertet das Europäische Parlament markant auf. Die Legislative besitzt dank dieser Prozedur erstmals Vetomacht; sie kann ferner mit einer integrationswilligen qualifizierten Mehrheit des Ministerrates Beschlüsse durchsetzen, die sich gegen die Interessen obstruktionistischer Mitgliedstaaten wenden. Das Mitentscheidungsverfahren ermöglicht so zwar extremistische Entscheide und mithin eine Umkehrung der Integrationslogik. Doch gegen solche Beschlüsse kann jeder unterlegene Mitgliedstaat im Europäischen Rat ein *verstecktes Veto* erheben.

Dieser Beitrag will auf mögliche Lösungsvorschläge zum Reformdilemma hinweisen, das der Europäischen Union aus dem Dualismus zweier Entscheidungswege erwachsen ist. Zunächst folgen eine kurze Einführung in die gegenwärtige Verfassungsdiskussion, in die theoretische Literatur und eine Analyse der Mitentscheidungsprozedur.

[1] Diese Studie beruht auf den Artikeln "Agendasetting in European Integration" (Schneider, 1994) und "The Limits of Self-Reform: Institution Building in the European Union" (Schneider, 1995).

2. *Der Streit um die Supranationalität*

In der Europäischen Union ist ein heftiger Verfassungsstreit entbrannt: Wie föderalistisch soll die Organisation werden? Ist es möglich, die Union zu demokratisieren, ohne den Integrationsschwung zu verlieren? 1996 ist eine Ministerkonferenz zu Fragen der institutionellen Reform vorgesehen; bereits heute warten verschiedenste Akteure mit eigenen Verfassungsentwürfen auf.

Grundsätzlich zeichnet sich eine Neuauflage einer alten Debatte ab. Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG) streiten sich die Mitgliedstaaten darüber, inwiefern sich die Organisation der Gemeinschaft vom Staatenbund zum Bundesstaat wandeln soll. Im Hintergrund dazu steht der Konflikt zwischen intergouvernementalen und supranationalistischen Institutionen, die gegeneinander um die Vormachtstellung in der Europäischen Union ringen. Bis jetzt haben die zwischenstaatlichen Entscheidungsorgane, der Europäische Rat und der Ministerrat, weitestgehend die Oberhand behalten. Dies war besonders augenfällig, als Präsident de Gaulle und Premierministerin Thatcher mit Vetodrohungen den Integrationsprozeß ins Stocken brachten (Schneider und Cederman, 1994). Da in beiden Institutionen bis weit in die achtziger Jahre alle Entscheidungen der Einstimmigkeit bedurften, blieb das letzte Wort beinahe immer jenen Mitgliedern vorbehalten, die am wenigsten an Fortschritten in der Zusammenarbeit interessiert waren. So betrieb die Brüsseler Gemeinschaft fast ausschließlich eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners. Ein Veto der integrationsunwilligen Mitglieder ließ sich nur vermeiden, wenn die restlichen Mitgliedstaaten diese Obstruktionisten von einem Integrationsschritt ausschlossen. Aber bei solchen Durchbrüchen war für eine allfällige Vertiefung immer ein hoher Preis zu entrichten. Ein Mitgliedstaat nahm am Kooperationsschub nicht teil, so daß sich der Integrationsprozess verengte. Dies geschah etwa 1978, als die EG bei den Beratungen zur Gründung des Europäischen Währungssystems gerade auf Betreiben von Helmut Schmidt und Valery Giscard d'Estaing hin nicht auf die Sonderwün-

sche von Premierminister Callaghan eintrat. Für rund ein Jahrzehnt blieb Großbritannien von diesem Teilbereich der Integration ausgeschlossen.

Die maßgeblichen supranationalistischen Akteure, das Europäische Parlament und die Kommission, waren bei den Beratungen der weitreichenden Fragen machtlos. Sie durften zwar Ideen entwickeln, wie der Integrationsprozeß voranzutreiben sei. Auf die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen hatten sie jedoch keinen Einfluß, da die Integrationspolitik die Domäne der zwischenstaatlichen Organe blieb.

Zwei grundlegende institutionelle Reformen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre haben dieses Kräfteverhältnis geändert. Die Einheitliche Europäische Akte (1987) und der Vertrag zur Europäischen Union (1993) stärkten die supranationalistischen Akteure und die integrationistischen Kreise im Ministerrat. Als Konsequenz überlappen sich die zwei Entscheidungsregeln der qualifizierten Mehrheit und der Einstimmigkeit. Wie zu zeigen ist, schafft diese Dualität große Instabilität im politischen Prozeß der Union. Kein Mehrheitsentscheid ist endgültig, da immer ein *verstecktes Veto* droht. Angesichts solcher Gefährdungen überrascht es, daß sich die bis jetzt vorliegenden Verfassungsentwürfe nicht kritisch mit der Koexistenz verschiedener Entscheidungsregeln beschäftigen. Im Gegenteil, zwei der Vorschläge drohen das Problem sogar noch zu verschärfen, indem sie das Mehrheitsprinzip ausbauen wollen, ohne das Erfordernis der Einstimmigkeit aufzugeben.

3. *Entscheidungsregeln als Desiderat der Verfassungsdiskussion*

Keineswegs überraschend ist das Europäische Parlament in der Verfassungsdiskussion vorgeprellt. Dessen institutioneller Ausschuß präsentierte im Februar 1994 einen zweiten Bericht, in dem der Vorschlag eines *kooperativen Föderalismus* das zentrale Element ist (Parlament Européen, 1994). Nach diesem Modell teilen sich die

Mitgliedstaaten und die Union die Entscheidungsbefugnisse; der Vollzug der Entscheidungen wäre hingegen weitgehend den Einzelstaaten überlassen.

Die angestrebte Aufgabenteilung beruht nicht zuletzt auf einer Reform der Entscheidungsregeln für die Union. Der Ausschuß will die Regel einer Doppelmehrheit einführen: Entscheide des Ministerrates bedürften nach diesem Vorschlag einer einfachen Mehrheit jener Staaten, die zusammen die Mehrheit der Bevölkerung repräsentieren. Falls wenigstens ein Viertel der Mitgliedstaaten mit dem Gewicht eines Achtels der Unionsbevölkerung einer Vorlage opponiert, stiege das Quorum auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten und zwei Drittel der EU-Bevölkerung.

Im Gegensatz zu diesen supranationalistischen Plänen will eine unabhängige European Constitutional Group[2] (1993) die dezentralen Entscheidungsorgane stärken. In diesem Zusammenhang ist beabsichtigt, zwischenstaatliche Organe wie den Ministerrat aufzuwerten. Die Föderalisierung soll Europa nicht zuletzt neue wirtschaftliche Dynamik verleihen. Der Schlüssel dazu liege darin, Wettbewerb zum Grundprinzip für die Ausgestaltung des Binnenmarktes zu erheben. Die liberal orientierte European Constitutional Group will ferner die individuellen Freiheitsrechte dadurch stärken, daß Menschrechtsverletzungen zum Ausschluß eines Mitgliedstaates führen können.

---

[2] Mitglieder dieser Gruppierung sind Prof. Dr. Peter Bernholz (Universität Basel), Dr. Francisco Cabrillo (Universidad Complutense, Madrid), Dr. Gert Dahlmanns (Frankfurter Institut), Prof. Jacques Garello (Université d'Aix-en-Provence), Prof. Dr. Dr. Christian Kirchner (Humboldt Universität, Berlin), Henri Lepage (Institut Euro 92, Paris), Prof. Dr. Angelo M. Petroni (Universität Bologna), Prof. Dr. Joachim Rückert (Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/M), Prof. Dr. Pascal Salin (Université Paris-IX-Dauphiné), Prof. Dr. Friedrich Schneider (Universität Linz), Peter Stein (Stein Brothers AB, Stockholm), Prof. Dr. Roland Vaubel (Universität Mannheim), Frank Vibert (European Policy Forum).

Trotz unterschiedlicher Stoßrichtung sind beide Reformentwürfe von der gemeinsamen Überzeugung geleitet, daß sich die Union nur dann sinnvoll entwickeln kann, wenn je nach Sachfrage unterschiedliche Entscheidungsregeln gelten. Ähnlich wie der institutionelle Ausschuß des Parlamentes vergrößert die European Constitutional Group den Katalog an Entscheidungsregeln. Sie will zwei Typen von qualifizierten Mehrheiten schaffen, eine 4/5-Mehrheit und eine 2/3-Mehrheit. Ferner wagt sich das Beratergremium zur Empfehlung vor, daß für gewisse Politikbereiche (z.B. für Binnenmarktregulierungen) eine einfache Mehrheit gelten soll.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Pluralität von Entscheidungsprinzipien stimmt allerdings skeptisch. Es scheint nicht sinnvoll, ohne begleitende Reformmaßnahmen weitere Regeln einzuführen. Ein Beispiel mag verdeutlichen, worin die Problematik besteht: So wollte Griechenland im Herbst 1991 in den Verhandlungen über ein Transitabkommen mit Österreich mehr Durchfahrtsrechte für Lastwagen durch die Alpenrepublik erkämpfen. Da auf der Seite der EG der Ministerrat über das Transitabkommen mit qualifizierter Mehrheit befinden konnte, blieben die Forderungen Griechenlands zunächst unerfüllt. Um sein Ziel doch noch zu erreichen, drohte Griechenland am nächsten Tag, das Abkommen zwischen der EFTA und der damaligen EG zur Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) zu torpedieren - mit Erfolg, da die anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft schließlich aus Interesse am angestrebten EWR einlenkten. Im Gegensatz zum Transitabkommen erforderte der EWR-Vertrag die einstimmige Unterstützung durch die EG.

Die Logik des *versteckten Vetos* ist einfach: Falls ein Mitglied dank einem Mehrheitsbeschluß eine Niederlage erleidet, kann es Kompensation am nächsten Gipfeltreffen des Europäischen Rates verlangen. Obstruktionisten können Reformpläne durchkreuzen, solange sie gewillt sind, eine gewisse politische Isolierung in Kauf zu nehmen.

In der Zukunft dürfte sich die Zahl solcher *versteckter Vetos* häufen. Weil legislative Entscheidungen als Konsequenz davon nie dauerhaft sind, droht Instabilität eines der Merkmale der EU zu werden. Das Konfliktpotential droht nicht nur dadurch zu wachsen, daß die Einheitliche Europäische Akte und der Vertrag zur Europäischen Union Mehrheitsbeschlüße als zweite Entscheidungsregel verankert haben. Diese beiden institutionellen Reformen schufen auch zwei legislative Prozeduren, die das Europäische Parlament gegenüber dem Ministerrat stärken. Die Einheitliche Europäische Akte führte dabei zunächst das Zusammenarbeitsverfahren ein; der Maastrichter Vertrag folgte mit dem noch radikaleren Mitentscheidungsverfahren. Dank diesen beiden Prozeduren besitzt das Europäische Parlament nun ein Initiativrecht, das die zwischenstaatlichen Organe ernst nehmen müssen.

4. *Die formale Analyse von Entscheidungsverfahren*

In der Politikwissenschaft werden legislative Prozeduren wie das Zusammenarbeits- oder das Mitentscheidungsverfahren im Rahmen der Abstimmungstheorie analysiert. In diesem Zweig der formalen Theorie steht die Frage im Vordergrund, inwiefern institutionelle Regeln oder auch das Stimmengewicht eines Akteurs dessen tatsächliche Macht beeinflussen (für Einführungen siehe etwa Riker, 1982, Enelow und Hinich, 1984; Forschungsresultate sind beispielsweise zu finden in Holler, 1982, Enelow und Hinich, 1989, Ordeshook, 1989 und Riker, 1993).

Für die Analyse der neuen Entscheidungsverfahren der Europäischen Union sind vor allem formale Resultate relevant, die sich kritisch mit den sogennanten Chaos-Resultaten auseinandersetzen. In Entscheidungsprozessen entsteht nach McKelvey (1976) dann ein Chaos, wenn die Abstimmungsreihenfolge oder andere institutionelle Unwägbarkeiten ein Ergebnis hervorrufen, das sich von den individuellen Präferenzen her nicht erklären läßt. Die *Chaos-Resultate* be-

deuten gleichzeitig, daß sich die Mehrheitsinteressen entgegen den Erwartungen des Medianwähler-Theorems[3] nur unter gewissen Bedingungen verwirklichen lassen. Der Medianwähler hat nur dann die entscheidende Stimme, falls es einen Beschluß zu einem einzigen Thema (*Dimension* in der mathematischen Analyse) zu fällen gilt und alle beteiligten Akteure eingipflige Nutzenfunktionen besitzen. Wenn ein Gremium hingegen wie in einer Haushaltsdebatte gleichzeitig über mehrere voneinander unabhängige Fragen wie zum Beispiel soziale Wohlfahrt und Verteidigungsausgaben entscheiden muß, existiert i.d.R. kein Median für die multidimensionale Verteilung und die Macht liegt bei jenem Akteur, der die Tagesordnung (Agenda) kontrolliert. Da er die Abstimmungsreihenfolge kontrolliert, kann ein monopolistischer *Agendasetter* dabei jede erdenkliche Lösung durchsetzen.

Die Relativierung des Medianwähler-Theorems erschütterte die Glaubwürdigkeit der formalen Theoriebildung. Das Problem bestand in der Diskrepanz, die sich zwischen den Implikationen der *Chaos-Resultate* und den Beobachtungen der induktiven Entscheidungsforschung öffnete. Es war zu erklären, warum in politischen Entscheidungsprozessen trotz der prognostizierten Unbestimmtheit meistens sehr viel Stabilität herrscht. Unter den verschiedenen Antwortversuchen erwies sich der Neoinstitutionalismus von Shepsle (1979) als besonders erfolgreich. Nach diesem Ansatz schränken legislative Verfahren die diskretionäre Macht bei Entscheidungen ein, die

[3] Das Medianwähler-Theorem wurde von Black (1958) entdeckt. Es besagt, daß in einer Wahl die Positionen zweier Kandidaten der Position des Medianwählers zustreben. Dies gilt aber nur, wenn die Abstimmung ein einziges Thema betrifft, wenn beide Kandidaten die Verteilung der Wählerpräferenzen kennen und eine eigene Position beziehen, wenn die Wähler die Strategien der Kandidaten kennen, wenn alle Wähler eingipflige Nutzenfunktionen aufweisen und wenn keine institutionelle Schranken den Positionsbezug der Kandidaten behindern. Das Theorem gilt unter analogen Bedingungen für die Vorschläge eines vorberatenden Ausschusses, wobei dort der Medianabgeordnete des Parlamentes das letzte Wort hat.

mehrere Dimensionen betreffen. Als Folge davon ist das Ergebnis von parlamentarischen Debatten weitgehend von Abstimmungsprozeduren bestimmt. Falls etwa für einen Entscheidungsprozeß wie im amerikanischen Kongreß eine *offene* Regel (*open rule*) gilt, darf das Parlament Vorschläge eines parlamentarischen Ausschusses jederzeit ändern. In einer solchen Situation besitzt das vorberatende Kommittee keine eigenständige Entscheidungsmacht. Die *geschlossene* Regel (*closed rule*) bedeutet hingegen, daß ein Ausschuß einen Vorschlag unterbreiten kann, den das Parlament nur gutheissen oder verwerfen, nicht aber ändern darf. In dieser Konstellation verfügt das vorberatende Gremium über *positive* Entscheidungsmacht (Denzau und Mackay 1981, 1983). Es kann seine Präferenzen aus eigener Kraft realisieren, sofern der Vorschlag für das Parlament besser ist als der Status quo.

Ausschüsse besitzen auch dann Entscheidungsgewalt, falls die mit der Schlußentscheidung betraute Institution *ungeduldig* ist und die Zukunft stark abdiskontiert (Baron und Ferejohn, 1989). Entscheidungsprozesse erreichen ferner dann eine gewisse Stabilität, wenn mit qualifizierten Mehrheiten entschieden wird (Greenberg, 1979, Schofield, Grofman und Feld, 1988). Bei Entscheidungen zu Fragen mit wenigen Dimensionen besteht dann die Chance, daß eine Menge an stabilen Lösungen besteht, die von keinen Alternativvorschlägen geschlagen werden können. Dies bedeutet mit anderen Worten, daß der Kern des entsprechenden Abstimmungsspiels nicht leer ist. Ein anderes Maß für die Stabilität eines politischen Systems ist umgekehrt die Menge jener Vorschläge, die jegliche Alternative schlagen (für Analysen von dominierenden Lösungen (*covered set*) und damit verwandter Konzepte siehe Shepsle und Weingast, 1984, und Koehler, 1990).

Falls sich wie in der EU zwei Entscheidungsträger, das Parlament und der Ministerrat, die Macht teilen, besteht ein Kern an stabilen Lösungen nur in Ausnahmefällen. Hingegen sind in jedem Fall Vorschläge vorhanden, die sich unter allen Umständen gegen mögliche Alternativen durchsetzen (Tsebelis, 1993). Dies bedeutet kon-

kret für das Zusammenarbeits- und das Mitentscheidungsverfahren, daß der Entscheidungsprozess in einem gewissen Ausmaß vorhersehbar ist. Falls das Parlament positive Entscheidungsmacht ausüben will, müssen seine Vorschläge innerhalb der Menge der durchsetzbaren Alternativen liegen.

Die Legislative hat dieses begrenzte Initiativrecht genutzt, als sie auf der Grundlage des Zusammenarbeitsverfahrens 1989 über eine Vorlage zu Abgasvorschriften für kleine Personenwagen befinden musste. Einer einfachen Mehrheit des Parlamentes gingen die Pläne des Ministerrates zu dieser Frage zu wenig weit. Sie entschied sich für härtere Normen. Der Erlaß nahm in dieser umweltfreundlichen Version schließlich alle Hürden im Gesetzgebungslabyrinth der Gemeinschaft: Sowohl die Kommission wie auch eine qualifizierte Mehrheit des Ministerrates hießen die Version des Parlamentes gut - ändern durften sie den Vorschlag nicht, da sie in der entscheidenden zweiten Lesung kein Vorschlagsrecht besitzen. Schließlich konnte sich auch der einstimmige Ministerrat nicht aus eigener Kraft auf ein Gegenprojekt einigen, das weniger weitreichende Folgen gehabt hätte. Da es an intergouvernementalem Konsens mangelte, konnten sich die Vorstellungen des Parlamentes gegen die Interessen einzelner Mitgliedstaaten durchsetzen.

Dieses Beispiel belegt, daß das Parlament unter dem Zusammenarbeitsverfahren zum eigenständigen Akteur geworden ist. Es verfügt dank dieser Prozedur über Befugnisse, die sich als positive, aber bedingte Entscheidungsmacht beschreiben lassen (Tsebelis, 1994). Die Legislative kann einen eigenen Vorschlag durchsetzen, muß dabei aber die Präferenzen der zwischenstaatlichen Instanzen in Rechnung stellen.

5. *Das Mitenscheidungsverfahren als Extrembeispiel*

Bis jetzt blieb weitgehend unbeachtet, daß der Maastricht-Vertrag die Rechte der Legislative noch einmal massiv gestärkt hat. Die offensichtlichste Innovation der neugeschaffenen Mitentscheidungsprozedur (Artikel 189b des Vertrages zur Europäischen Union) besteht darin, daß das Parlament uneingeschränkte Vetomacht erhalten hat. Die Legislative kann jetzt in letzter Instanz jeden Vorschlag des Ministerrates abweisen. Davon betroffen ist vor allem die Gesetzgebung zum Binnenmarkt. Natürlich hat das Parlament von seinen neuen Rechten sofort Gebrauch gemacht. Im Februar 1993, drei Monate nach dem Inkrafttreten des Vertrages zur Europäischen Union, blockierte es die Einführung von Leistungsgrenzen für schwere Motorräder, was zur Aktivierung eines sogenannten Vermittlungsausschusses führte. Wie es bereits unter dem Zusammenarbeitsverfahren der Fall ist, kann das Parlament unter der Mitentscheidungsprozedur ferner aktiv die Gesetzgebung gestalten. Dies gilt immer unter der Bedingung, daß sich der Ministerrat nicht einstimmig auf einen Gegenvorschlag einigt. Daneben wird die Mitentscheidungsprozedur den Gesetzgebungsprozess beschleunigen; bereits das Zusammenarbeitsverfahren und andere Bestandteile der Einheitlichen Europäischen Akte haben Effizienzgewinne verursacht (Sloot und Verschuren, 1990).

Der Haupteffekt des Mitentscheidungsverfahrens besteht darin, daß es die Bildung von integrationistischen Koalitionen zwischen Mitgliedern des Ministerrates und des Parlamentes in noch stärkerem Ausmaß fördert, als es bereits das Zusammenarbeitsverfahren getan hat. Eine einfache Mehrheit des Parlamentes und eine qualifizierte Mehrheit des Ministerrates können unter dem Mitentscheidungsverfahren konservativen EU-Mitgliedern wie Großbritannien und Dänemark ihren Willen aufzwingen, solange der einstimmig entscheidende Ministerrat den weitgehenden Plänen kein Alternativprojekt entgegensetzt. Dies führt zu einer paradoxen Verkehrung der Integrationslogik. Bis anhin war es eine entscheidende Voraussetzung für eine Vertiefung der Zusammenarbeit, daß sich die Interessen der Mitgliedstaaten annähern. Unter der Mitentscheidungsprozedur ist es von Vorteil, wenn die Präferenzen auseinanderstreben. Je größer nämlich die Meinungsdivergenz im Ministerrat über künftige Inte-

grationsschritte ausfällt, desto kleiner ist die Wahrscheinlichkeit eines einstimmigen Gegenvorschlages zu einem extremistischen Integrationsvorhaben. Mit anderen Worten, es hilft den Integrationisten unter der Mitentscheidungsprozedur, wenn ein Obstruktionist im Ministerrat sitzt. Extreme Positionen lassen sich durchsetzen, solange dieses integrationsunwillige EU-Mitglied die Einigung auf eine moderate Gegenposition verhindert.

Doch die Mechanik der europäischen Zusammenarbeit hat sich nicht so radikal verändert, wie aufgrund der isolierten Analyse des Mitentscheidungsverfahrens zu vermuten wäre. Da noch immer das Schlupfloch des Europäischen Rates besteht, können konservative Mitglieder weiterhin jeden Entscheid bekämpfen, der ihnen nicht genehm ist. Für radikale Reformen ist im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens deshalb nie das Risiko auszuschließen, daß die Opponenten den ursprünglichen Beschluß zurücknehmen wollen. Überspitzt gesagt, droht der EU so tatsächlich Gefahr von einem ihrer markantesten Erfolge, der Einführung von qualitativen Mehrheitsbeschlüssen im Ministerrat. Innovationen wie das Mitentscheidungsverfahren drohen das Konfliktpotential in der EU zu verschärfen, da sie zwar Entscheide gegen eine Minderheit ermöglichen, doch als Konsequenz davon auch die Wahrscheinlichkeit eines *versteckten Vetos* erhöhen.

Begleitmaßnahmen entschärfen den Sprengsatz der Mitentscheidungsprozedur nur unzureichend. An sich bestehen dank diesem Verfahren gewisse Elemente eines Zweikammersystems. So kann der paritätisch zusammengesetzte Vermittlungsausschuß über auseinanderstrebende Positionen des Ministerrates und des Parlamentes beraten. Im Gegensatz zur Mehrzahl aller parlamentarischen Systeme entscheiden die Mitglieder dieses Ausschusses jedoch nicht in einer einzelnen Abstimmung - ein Vermittlungsvorschlag bedarf im Gegenteil einer qualifizierten Mehrheit der vom Ministerrat gestellten Mitglieder und einer einfachen Mehrheit jener Parlamentarier, die auf Geheiß des Parlamentes in der Kommission sind. Ein Interessenausgleich ist auch deshalb unwahrscheinlich, weil das umstrittene Gesetzgebungsprojekt nur über eine begrenzte Zeit hinweg zwischen dem Parlament und dem Minsterrat in verschiedenen Lesungen beraten werden kann. In den meisten nationalstaatlichen Systemen mit zwei Kammern dauern die Direktverhandlungen länger. Bei ausgedehnten Vermittlungen ist eine Konsenslösung unter der Bedingung wahrscheinlicher, daß die Akteure die Zukunft abdiskontieren. Ein Unterschied zu den meisten Zwei-Kammer-Parlamenten ist auch darin zu sehen, daß sich der Ministerrat und das Parlament unter der Mitentscheidungsprozedur letztlich gegenseitig blockieren können. Der Ministerrat darf zwar einen letzten Vorschlag machen; doch gegen einen solchen unilateralen Beschluß kann das Parlament immer noch ein Veto einlegen.

Darüber hinaus gibt es Anzeichen dafür, daß die Akteure von den konfliktiven Entscheidungswegen vermehrt Gebrauch machen werden. Erstens scheinen die Präferenzen der Mitgliedstaaten immer weiter auseinanderzudriften. Der Wunsch nach einem *Europe à deux vitesses* ist unter anderem Ausdruck dafür, daß sich die Vorstellungen über wünschbare Reformen sehr heterogen geworden sind. Zweitens erhöht die Erweiterung der EU die Unbestimmtheit des politischen Prozesses. Die mathematische Analyse (vgl. zum Beispiel Koehler, 1990) zeigt, daß die Menge stabiler Entscheide mit der Grösse eines Entscheidungsorgans schrumpft. Drittens wächst die Instabilität mit der Komplexität der Themen, über die der Ministerrat und das Parlament gemeinsam zu befinden haben. Falls bei einer Beratung über mehrere Dimensionen hinweg eine Lösung gesucht werden muß, ist, wie bereits erwähnt, bei Beschlüssen aufgrund von qualifiziertem Mehrheiten der Kern meistens leer, der die Menge der stabilen Entscheidungen umfasst. Viertens dürfte der Gebrauch qualifizierter Mehrheiten die Probleme verdeutlichen, die im Ministerrat aus der Praxis mit gewichtetem Wählen erwachsen. Wie verschiedentlich gezeigt, ist das Stimmengewicht eines Akteurs nicht proportional zu seiner Macht (vgl. etwa Herne und Nurmi, 1993, für eine aktuelle Analyse, Holler, 1987 zu einem Lösungsvorschlag).

6. *Schlußbemerkungen*

Dieser Artikel hat ein Hindernis auf dem Weg zur Selbsterneuerung der Europäischen Union diskutiert: den Dualismus zweier Entscheidungsregeln. Ich versuchte zu zeigen, daß die Parallelität von qualifiziertem Mehrheits- und Einstimmigkeitsprinzip zu einem der grössten Probleme der EU werden könnte. Weil die institutionellen Reformen diesen Dualismus bis jetzt nicht angingen, besitzen die wichtigsten europäischen Institutionen weiterhin nicht die Abstützung äquivalenter nationalstaatlicher Organe. Innovationen wie die Mitentscheidungsprozedur verstärken das Konfliktpotential. Sie ermöglichen zwar die Ausbildung extremistischer Koalitionen; doch integrationistische Beschlüsse fordern geradezu die Ausübung des *versteckten Vetorechts* heraus.

Das Problem ist insofern nicht trivial, als es sich nicht einfach mit einem Mehrheitsbeschluß aus der Welt schaffen lässt. Das Reformdilemma der EU zeugt von der Schwierigkeit, verbindliche Entscheidungsregel zu schaffen. Einstimmigkeit ist etwa dann angebracht, wenn es sich um Entscheidungen zu öffentlichen Gütern dreht. In einer solchen Situation soll die Übereinkunft für alle wohlfahrtssteigernd wirken. Mehrheitsbeschlüsse wären hingegen vorzuziehen, falls es sich um die Lösung eines redistributiven Konfliktes handelt (vgl. die Diskussion bei Mueller, 1989, S. 103-105). Bei einer solchen Entscheidung entsteht zumindest ein Verlierer. Die Empfehlung wäre nun wohl naiv, daß sich Konflikte bei einer entsprechenden Etikettierung als *Mehrheits-* oder *Einstimmigkeitsentscheide* aus der Welt schaffen ließen. Wenn sich zwei Regeln überlagern, wird der Unterlegene nach einem Mehrheits-beschluß einen einstimmigen Entscheid durchzusetzen versuchen. Dies gilt zumindest solange, als die Kosten für solche Sondertouren nicht prohibitiv wirken. Drohungen sind derzeit gerade deshalb billig, weil sich eine anti-europäische Rhetorik innenpolitisch mit Gewinn ausschlachten läßt.

Gibt es eventuell trotzdem einen Ausweg aus diesem Reformdilemma? Die radikale Forderung ist wohl unrealistisch, daß die Europäische Union das Prinzip der Einstimmigkeit aufgeben und mithin den Europäischen Rat abschaffen soll. Auch Reformvorschläge wie die Einführung des Subsidiaritätsprinzips lindern den Konflikt nur marginal. Solange die Union einen gewissen Zentralismus braucht, wird die Suche nach der idealen Entscheidungsregel Dauertraktandum bleiben. Eine moderate Reform bestünde darin, die Kosten für die Ausübung des Vetorechts zu erhöhen. Dies ließe sich etwa dadurch erreichen, daß die Beratungen des Europäischen Rates öffentlich würden. Es müßte klar sein, wer wann welche Position vertreten hat. Der Europäische Rat würde dann auch vermehrt zum Agenten des Integrationsprozesses; derzeit kommt ihm viel mehr die Rolle des Prinzipals zu, der zuweilen unter Mißachtung der Bevölkerung die Integration vorwärts treibt. Der Reformvorschlag der European Constitutional Group (1993, S. 25) sieht im Sinne dieser Empfehlung vor, daß zumindest die Abstimmungsergebnisse mitsamt den Positionen der einzelnen Staaten publiziert werden müßten.

Diese kritische Evaluation verschiedener Reformstrategien soll verdeutlichen, daß eine von rein juristischen Erwägungen geleitete Einteilung in Themen mit einem Bedarf für Mehrheits- oder Einstimmigkeitsbeschlüsse alleine nicht weiterhilft - im Gegenteil, sie droht die Probleme zu verschlimmern, falls sich als Folge davon die Möglichkeiten zur Ausübung des *versteckten Vetorechts* vergrößern. Falls die anstehende Selbsterneuerung den Dualismus zwischen den zwei Entscheidungsregeln nicht entschärfen wird, bleibt jede Reform der Europäischen Union Stückwerk.

Literatur

Baron, D.P. und J.A. Ferejohn (1989), "Bargaining in Legislatures", *American Political Science Review*, 89, S. 1181-1206.

Black, D. (1958), *The Theory of Committees and Elections*, Cambridge: Cambridge University Press.

Denzau, A.T. und R.J. Mackay (1981), "Structure-Induced Equilibria and Perfect-Foresight Expectations", *American Journal of Political Science*, 25, S. 762-779.

Denzau, A.T. und R.J. Mackay (1983), "Gatekeeping and Monopoly Power of Committees: An Analysis of Sincere and Sophisticated Behavior", *American Journal of Political Science*, 27, S. 740-761.

Enelow, J. und M. Hinich (1984), *The Spatial Theory of Voting*. New York: Cambridge University Press.

Enelow, J. und M. Hinich (1989), *Advances in the Spatial Theory of Voting*, New York: Cambridge University Press.

European Constitutional Group (1993), *A Proposal for a European Constitution*, London: European Policy Forum.

Greenberg, J. (1979), "Consistent Majority Rule over Compact Sets of Alternatives", *Econometrica*, 47, S. 627-636.

Herne, K. und H. Nurmi (1993), "The Distribution of A Priori Voting Power in the EC Council of Ministers and the European Parliament", *Scandinavian Political Studies, 16*, S. 269-284.

Holler, M.J. (1982), *Power, Voting, and Voting Power*. Würzburg, Wien: Phyisca-Verlag.

Holler, M.J. (1987), "Paradox Proof Decision Rules in Weighted Voting.", in: M.J. Holler (Hrsg.), *The Logic of Multiparty Systems*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.

Koehler, D.H. (1990), "The Size of the Yolk: Computations for Odd and Even-Numbered Committees", *Social Choice and Welfare*, 7, S. 231-245.

McKelvey, R.D. (1976), "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control", *Journal of Economic Theory*, 12, S. 472-82.

Mueller, D.C. (1989), *Public Choice II*, New York: Cambridge University Press.

Ordeshook, P.C. (1989), *Models of Strategic Choice in Politics*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Parlement Européen (1994), *Deuxième Rapport de la commission institutionelle sur la Constitution de l'Union européenne*.

Riker, W.H. (1982), *Liberalism Against Populism*, San Francisco: Freeman.

Riker, W.H. (1993), *Agenda Formation*, Ann Arbor: University of Michigan Press.

Schofield, N., B. Grofman und S.L. Feld (1988), "The Core and the Stability of Group Choice in Spatial Voting Games", *American Political Science Review*, 82, S. 195-211.

Schneider, G. (1995), *The Limits of Self-Reform: Institution Building in the European Union*, European Journal of International Relations, I, S. 59-86.

Schneider, G. (1994), "Agenda Setting in European Integration. The Conflict Between Voters, Governments, and Supranational Institutions", in: Finn Laursen (Hrsg.), *The Political Economy of European Integration*, Nijhoff: European Institute of Public Administration (im Erscheinen).

Schneider, G. und L.E. Cederman (1994), "The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration", *International Organization*.

Sloot, T. und P. Verschuren (1990), "Decision Making Speed in the European Community", *Journal of Common Market Studies, 29*, S. 75-85.

Shepsle, K.A. (1979), "Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models", *American Journal of Political Science*, 23, S. 27-57.

Shepsle, K.A. und B.R. Weingast (1984), "Uncovered Sets and Sophisticated Outcomes with Implications for Agenda Institutions", *American Journal of Political Science*, S. 49-74.

Tsebelis, G. (1993), *The Core, the Uncovered Set, and Conference Committees in Bicameral Legislatures*, Unveröffentlichtes Manuskript, Los Angeles: University of California.

Tsebelis, G. (1994), "The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setters", *American Political Science Review, 88*, S. 128-142. (Ungekürzte Fassung wird erscheinen in: G. Schneider, Patricia Weitsmann und Thomas Benaver (1995), *Towards a New Europe: Stops and Stars in Regional Integration*, Westport, CT: Praeger/Greenwood).