AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Die Logik des Entscheidens im EU-System

Christian H.C.A. Henning
und
Franz Urban Pappi

*Working Paper AP 5
Chair of Agricultural Policy
University Kiel
August 2001*

The Working Papers of Agricultural Policy are published by the Chair of Agricultural Policy at the University Kiel. The author(s) takes the full responsibility for the content.

ADDRESS
Chair of Agricultural Policy
University Kiel
Olshausenstrasse 40
D-24118 Kiel
Phone: +49/431/880 444
Fax: +49/431/880 1397
E-mail: uswarz@agric-econ.uni-kiel.de
<http://www.uni-kiel.de/agrapol/>

Christian H.C.A. Henning, Franz Urban Pappi:

Die Logik des Entscheidens im EU-System
Department of Agricultural Policy, University Kiel.
Kiel, 2001
AP 5

Nicht im Buchhandel erhältlich

Bezug: Chair of Agricultural Policy, University Kiel, Olshausenstrasse 40, D-24118
Kiel, Phone: +49/431/880-4444, Fax: +49/431/880-1397, E-mail:
uswarz@agric-econ.uni-kiel.de, <http://www.uni-kiel.de/agrarpol>

Zu dem Autor:

Professor Christian Henning ist Professor für Agrarpolitik an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Davor hat er an der Universität Mannheim, der Stanford University und dem Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung gelehrt und geforscht. Darüber hinaus war er als Berater für die FAO, die Europäische Union und andere internationale und nationale Organisationen tätig.

Prof. Dr. Franz U. Pappi ist Professor für Politikwissenschaft an der Fakultät für Sozialwissenschaften der Universität Mannheim. Er war geschäftsführender Direktor des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung (MZES) und hat dort nun die Funktion als Arbeitsbereichsleiter inne.

About the author:

Prof. Christian Henning has the professorship of the Chair of Agricultural Policy at the Department of Agricultural Economy at University Kiel. Before he joined the faculty in Kiel he did researches at the University Mannheim, Stanford University and at the "Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung". Hence he operated as consultant for the FAO, the European Union and further international and national organizations.

Prof. Dr. Franz U. Pappi has the professorship of the Department of Political Science at the University of Mannheim. He was the managing director of the "Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung" (MZES) and has now the function of a work area conductor.

Die Logik des Entscheidens im EU-System

Christian H.C.A. Henning und Franz Urban Pappi

August 2001

Kollektive Entscheidungen werden in der Europäischen Union unter ganz verschiedenen institutionellen Bedingungen getroffen. Sie reichen von den Regierungskonferenzen zur Vorbereitung von Vertragsänderungen, die der nationalen Ratifikation bedürfen, über einstimmige Beschlüsse des Europäischen Rats z.B. über einen gemeinsamen Standpunkt in der Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 15 und 23 EUV) bis zu den verschiedenen Formen, die für die Schaffung von sekundärem Gemeinschaftsrecht durch die Organe der Europäischen Gemeinschaften vorgesehen sind. Die EG legt ihre Gemeinschaftspolitiken durch Verordnungen und Richtlinien fest (Art. 249 EGV). Das historisch älteste Entscheidungsverfahren ist die kollektive Entscheidung durch den Ministerrat auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Parlaments (Anhörungsverfahren). Es ist nach wie vor für die gemeinsame Agrarpolitik gültig (Art. 37 EGV) und damit für knapp die Hälfte der finanziellen Verpflichtungen, die sich aus Rechtsakten der EG ergeben (Herdegen 2001: 208). Die Entwicklung geht in Richtung auf eine stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments in die Entscheidungsverfahren, so bei der Feststellung des Haushalts, bei dem das Parlament sich bei den nicht obligatorischen Ausgaben durchsetzen kann (Art. 272, Abs. 4-6 EGV), oder beim Mitentscheidungsverfahren, das durch den Maastrichter Vertrag eingeführt, durch den Vertrag von Amsterdam modifiziert und dessen Anwendung durch die Verträge von Amsterdam und Nizza auf weitere Bereiche ausgedehnt wurde.

Jede kollektiv bindende Entscheidung, die nicht von einer einzelnen Person getroffen wird, ist ein Verfahren der Präferenzaggregation. Die Abstimmungsregeln im EU-System sehen alle Möglichkeiten von strikter Einstimmigkeit, Einstimmigkeit mit Enthaltungsmöglichkeit, über qualifizierte Mehrheiten bis zu einfachen Mehrheiten, sei es der Abstimmenden oder der Mitglieder eines Gremiums, vor. Von der Logik des Entscheidens soll hier in dem Sinn die Rede sein, dass institutionelle Regeln bei angenommenen unveränderten Politikpräferenzen der Abstimmenden zu bestimmten Arten von Ergebnissen führen. Da man natürlich die Politikpräferenzen der Abstimmenden nicht, wie in einem Experiment, unverändert lassen kann, benötigt

man Modelle, die die Logik der Entscheidungsverfahren auf bestimmte Mechanismen der Entscheidungsfindung in Abhängigkeit von einer institutionellen Regel zurückführen.

Für die Präferenzen sind folgende Fälle zu unterscheiden. Sie können erstens für konkrete Fälle empirisch erhoben oder per Annahme auf eine bestimmte Interessenkonstellation festgelegt werden, um dann zu überprüfen, wie sich ein bestimmtes Verfahren auswirkt. So werden wir in dem einführenden ersten Abschnitt vorgehen, in dem wir die formalen Regeln für das Anhörungsverfahren vorstellen. Zweitens kann man bestimmte Zufallsverteilungen der Präferenzen annehmen und zeigen, wie sich z.B. der a priori Koalitionswert eines Akteurs unabhängig von den konkreten Politikpräferenzen auf seine Entscheidungsmacht auswirkt. Und drittens gibt es Politikbereiche, in denen die Politikpräferenzen kein Geheimnis sind. Dies trifft auf die distributive Politik der Gemeinschaft zu, als deren Beispiel uns die Agrarpolitik dient. Für jede distributive Politik können wir annehmen, dass für die Abstimmenden gilt: mehr für meine Klientel, deren Unterstützung ich mein Amt verdanke, ist besser als weniger.

Im nächsten Abschnitt wird die Logik des Anhörungsverfahrens mit Hilfe eines einfachen Modellbeispiels herausgearbeitet. Dann wird im nächsten Abschnitt ein erweitertes Modell vorgestellt, das uns eine Beurteilung der Logik des Entscheidens nach dem Prinzip der Einstimmigkeit und der qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Ministerrat und nach dem Mitentscheidungsverfahren im übernächsten Abschnitt erlaubt. Die Kenntnis der Logik bestimmter Entscheidungsverfahren ist gerade für ein politisches System wie das der EU zentral, das sich noch in ständiger Entwicklung befindet und mit jeder Vertragsänderung mit neuen Entscheidungsvarianten aufwartet. Konstitutionelle Vereinbarungen von Regeln, nach denen künftig zu verfahren ist, lassen sich nur vernünftig treffen, wenn man eine Vorstellung davon hat, wie sich eine Regel auswirkt und inwieweit diese Auswirkungen die Ziele erreichbar machen, die man künftig haben wird.

1. Entscheidung durch Kommission und Rat: Ein eindimensionales räumliches Modell

Das zentrale legislative Organ der EG ist der Rat, der laut EGV einstimmig oder mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Von wenigen Ausnahmen abgesehen besitzt die Kommission das Monopol der Gesetzesinitiative. Die Beteiligung des Parlaments ist abgestuft

von keiner Beteiligung über die Anhörung bis zur Mitentscheidung. In diesem Abschnitt betrachten wir die Logik des Entscheidens für den im EGV häufig vorgesehenen Fall einer Entscheidung durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und höchstens Anhörungsrechten des Parlaments. Stimmt der Rat dem Kommissionsvorschlag zu, kann er die Verordnung oder Richtlinie mit qualifizierter Mehrheit verabschieden, nimmt er Änderungen vor, ist nur eine einstimmige Verabschiedung möglich.

Die Kommission spielt hier die Rolle eines sogenannten externen Agenda-Setters: ohne Vorschlag der Kommission kein Gesetz, über das die Kommission aber nicht mit abstimmt. Ob die Macht der Kommission als Agenda-Setter an die der Ausschüsse der beiden Häuser des Kongresses der USA heranreicht (vgl. die einführende Darstellung von Shepsle und Bonchek 1997: 115-129), ist aus dem EGV nicht einfach abzuleiten, weil der Rat die Kommission auffordern kann, ihm Vorschläge zu unterbreiten (Art. 208 EGV)¹. Dabei kann die Kommission bei Kenntnis der Präferenzen der Mitglieder des Rats ihr Vorschlagsrecht natürlich strategisch nutzen, indem sie die Chancen der Annahme ihres Vorschlags mit qualifizierter Mehrheit vorausberechnet. Die Chancen der Annahme hängen entscheidend von der Lage des Status quo ab.

Die Logik des Verfahrens sei an dem einfachen Beispiel einer Richtlinie erläutert, die lediglich ein eindimensionales Entscheidungsproblem darstellt, für das die beteiligten Akteure euklidische Präferenzen haben, d.h. es gelte die Voraussetzung, dass der Vorschlag und mögliche Alternativen sich eindimensional auf einer Skala ordnen lassen, dass die für einen Akteur ideale Lösung ebenfalls ein Punkt auf dieser Skala ist und dass eine Lösung für einen Akteur umso besser ist, je näher sie an seinem Idealpunkt liegt. Inhaltlich soll es bei der Richtlinie um ein Mehr oder Weniger an europäischer Integration gehen. Dabei wollen wir annehmen, dass die Kommission (K) eine Lösung mit einem Maximum an Integration bevorzugt, während die nationalen Regierungen weniger weit gehen wollen und einige Regierungen sogar eine Beibehaltung des Status quo erträglich finden. Dann würde man ohne weiteres erwarten, dass die Kommission mit einem Vorschlag, der ihrem Idealpunkt entspricht, scheitert. Sie kann aber abhängig von den Idealpunkten der Regierungen, die sie für eine qualifizierte Mehrheit braucht, eine Lösung vorschlagen, die die notwendige Mehr-

¹ Das Recht des Rates, in bestimmten Fällen von sich aus tätig werden zu können – darauf bezieht sich der zweite Spiegelstrich in Art. 205(2) EGV – kann hier ausser Acht bleiben, weil diese Fälle eng begrenzt sind (vgl. Beutler et al. 1993: 126-128).

heit gerade erreicht und damit die Rechtslage so verändern, dass sie ein Stück weit in Richtung Vergemeinschaftung verschoben wird.

In der jetzigen EU mit 15 Mitgliedern sind von den 87 Stimmen im Rat 62 für eine qualifizierte Mehrheit notwendig, was umgekehrt heisst, dass man mit 26 Stimmen eine Blockadekoalition zusammenbringen kann. Der Einfachheit halber seien in unserem Beispiel (vgl. Schaubild 1) drei Koalitionen angenommen: Die Regierungen im Block A verfügen über 23 Stimmen und wollen den Status quo nur minimal verändern, die Regierungen im Block C sind der integrationsfreundlichen Kommission am nächsten und verfügen über 12 Stimmen und das Gros der Regierungen mit 52 Stimmen will eine mittlere Lösung. Welchen Vorschlag soll die Kommission machen? Sie könnte in diesem Fall auf eine qualifizierte Mehrheit für einen Vorschlag k rechnen, der gerade ihrem Idealpunkt entspricht. In unserem Beispiel ist k von B genauso weit entfernt wie B vom Status quo, so dass B zwischen beiden Lösungen indifferent ist. Eine kleine Bewegung von k auf B zu würde B veranlassen, für k statt für den Status quo zu stimmen. Allerdings wäre A dieser Taktik nicht schutzlos ausgeliefert. Koalition A kann ihrerseits p vorschlagen, dessen Platzierung so gewählt wird, dass C p gerade k vorzieht. Dann können sich die Regierungen auf p einigen, d.h. einen Punkt, der innerhalb ihrer Pareto-Menge liegt, die von A bis C reicht. Genau diese einstimmigen Lösungen des Rats gegenüber ihren Vorschlägen kann die Kommission bei bekannten Präferenzen aber voraussehen und sie wird deshalb ihren eigenen Vorschlag so wählen, dass sie ihr Maximum erreicht. Dieses Maximum kann wegen der Abänderungsmöglichkeiten des Rats und der Einstimmigkeitsregel dafür nie außerhalb der Pareto-Menge von A bis C liegen. Deshalb wird sie nicht k, sondern den Idealpunkt von C vorschlagen, also c. Die weitere Bedingung, die sie dabei berücksichtigen muss, ist, dass c in der Gewinnmenge gegenüber dem Status quo liegt, d.h. konkret, dass mindestens 62 Mitglieder des Rats c besser finden als den Status quo. Das ist in unserem Beispiel gewährleistet.

Behalten wir die Idealpunkte von A, B, C und K auf unserer Policy-Achse bei und verändern nur die Lage des Status quo, seien drei Fälle unterschieden:

1. Der Status quo liegt zwischen A und B (siehe Schaubild 1b).
2. Der Status quo liegt zwischen B und C.
3. Der Status quo liegt zwischen C und K.

Im ersten Fall kann K die neue Lösung k soweit nach rechts rücken, dass B k dem Status quo (s) gerade vorzieht. Im zweiten Fall, wenn also k der neue Status quo wäre, kann weder Rat noch Kommission die Lage verändern: Die Kommission findet keine qualifizierte Mehrheit für integrationsfreundlichere Lösungen und einstimmige Ratsbeschlüsse gegen diesen neuen Status quo sind blockiert. Im dritten Fall würde die Kommission von sich aus keinen Vorschlag machen. Würde sie dazu aufgefordert und der Aufforderung nachkommen, würde sie wieder c vorschlagen, weil das das Beste ist, was sie erreichen kann.

Schaubild 1

Ein eindimensionales räumliches Modell als Beispiel für eine Entscheidung des Rats auf Vorschlag der Kommission

1a.

Idealpunkte der Akteure

1b.

Dieses einfache Modell lässt sich durch empirisch erhobene Policy-Standpunkte der Regierungen bezüglich der weiteren Integration oder bezüglich von vergemeinschafteten Politiken,

für die man ein allgemeines Links-Rechts-Schema unterstellen kann, noch realistischer gestalten (vgl. Hix 1999: 68-74). Außerdem kann man zusätzlich die Beteiligung des Parlaments nach den Regeln der Zusammenarbeit oder Mitentscheidung berücksichtigen (vgl. Hix 1999: 88-94) und den Politikraum um weitere Dimensionen erweitern (vgl. zuerst Tsebelis 1994). Dabei kann gezeigt werden, wie Vorschlags- und Abstimmungsregeln bei gegebenen Präferenzen und Status quo die erzielbaren Ergebnisse beeinflussen. Zur Beurteilung der Logiken der verschiedenen Entscheidungsverfahren in der EG kann man alle die Modelle heranziehen, die für legislative Entscheidungen generell entwickelt worden sind (vgl. z.B. Shepsle und Weingast 1995). Sie lassen sich grob einteilen in klassische Public-choice-Ansätze (Neoklassik, z.B. Weingast et al. 1981), in Lösungskonzepte der kooperativen Spieltheorie (z.B. Indices der Abstimmungsmacht) und neuere Ansätze der nicht-kooperativen Spieltheorie (z.B. Baron und Ferejohn 1989). Wir stellen im nächsten Abschnitt ein neoklassisches Tauschmodell vor, das auch ohne Annahme vollständiger Information eine Lösung in der Gewinnmenge gegenüber dem Status quo garantiert und den großen Vorteil der Anwendbarkeit auf Entscheidungssituationen mit vielen Beteiligten hat.

2. Politischer Tausch bei mehrdimensionalen Entscheidungen

Für das eindimensionale Modell des letzten Abschnitts haben wir euklidische Präferenzen angenommen. Dabei spielten, neben den Stimmengewichten, nur die Idealpunkte der Akteure bzw. die Lage des Status quo eine Rolle. Die Idealpunkte entsprechen den Policy- bzw. Politikstandpunkten bzw. -positionen der Akteure. Die umstrittenen Punkte eines neuen Gesetzesvorschlags lassen sich in den seltensten Fällen auf einer Dimension ordnen, so dass der Entscheidungsraum oft mehrdimensional ist. Dann können zwar weiterhin die Politikstandpunkte der Regierungen auf den einzelnen Dimensionen bekannt sein, worüber die Beteiligten aber weniger gut Bescheid wissen, ist das Gewicht, mit dem die Entscheidung auf einer Dimension in die Nutzenbilanz der einzelnen Akteure eingeht. Das erschwert natürlich die Vorausberechnung wahrscheinlicher Lösungen und führt zu Ungewissheiten über die Kompromissbereitschaft der Regierungen. Hier behilft man sich oft mit der Annahme, dass die Akteure die Dimensionen gleich gewichten. Wir gehen im Folgenden von dieser Annahme ab und lassen akteurspezifische relative Gewichte für die Dimensionen zu. Diese Gewichte bezeichnen wir als die Interessen der Akteure für die Dimensionen.

Gerade für mehrdimensionale Entscheidungen erscheint es allgemein problematisch anzunehmen, daß die individuellen Politikpräferenzen (Policystandpunkte und Interessen) den Akteuren wechselseitig bekannt, d.h. „common knowledge“ sind. Bereits Blin und Satterthwaite (1977) unterstreichen in ihren Ausführungen, „[T]herefore, a realistic analysis of voting behavior must accept that a member's true preferences are private“ (S. 881). Ebenso hat Wilson (1969) herausgearbeitet, dass legislative Institutionen überflüssig wären, wenn die individuellen Politikpräferenzen vollkommen bekannt wären, da die Präferenzen direkt aggregiert werden könnten. Eine wesentliche Funktion von Institutionen kann in der Aggregation von allgemein unbekannten individuellen Politikpräferenzen gesehen werden.

Zur realistischeren Modellierung politischer Entscheidungen im EU-System gehen wir im Folgenden von mehrdimensionalen Politikentscheidungen aus sowie von der Annahme, dass die individuellen Politikpräferenzen nicht vollkommen bekannt sind.

Grundsätzlich lässt sich auch unter diesen veränderten Annahmen die Entscheidung nach dem Anhörungsverfahren als ein einfaches Abstimmungsspiel interpretieren. Der von einem Akteur eingebrachte Vorschlag wird angenommen, wenn er die nötige Mehrheit findet, d.h., wenn der Akteur eine Gewinnkoalition bilden kann, die den von ihm formulierten Vorschlag unterstützt. Da gleichzeitig immer nur eine Gewinnkoalition existieren kann, besteht ein Wettbewerb zwischen den Akteuren hinsichtlich der Bildung einer Gewinnkoalition. Wie Baron und Ferejohn (1989) nehmen wir ein sequentielles Spiel an, bei dem ein Akteur mit einer Wahrscheinlichkeit, die für alle gleich ist, als erster die Gelegenheit zur Bildung einer Gewinnkoalition erhält. Scheitert er, beginnt ein neuer Versuch zur Bildung einer Gewinnkoalition, wieder mit demselben Zufallsmechanismus, usw.². Die Koalitionsmöglichkeiten eines Akteurs sind dabei durch die Zahl der Akteure und das vorgegebene institutionelle Entscheidungsverfahren, z.B. die Verteilung der Stimmengewichte im Ministerrat, determiniert. Ceteris paribus hat ein Akteur um so mehr Möglichkeiten, Gewinnkoalitionen im Vergleich zu anderen Akteuren zu bilden, je größer sein Stimmengewicht ist.

² Die Anzahl der Gewinnkoalitionsbildungsversuche ist dabei ex post auf eine endliche Anzahl T beschränkt, allerdings kennen die beteiligten Akteure die genaue Anzahl ex ante nicht. Die Annahme einer endlichen Anzahl an Koalitionsbildungsversuchen bzw. Vorschlägen scheint vor dem Hintergrund realer Systeme sinnvoll. War nach T Versuchen keiner der ausgewählten Akteure erfolgreich in der Bildung einer Gewinnkoalition, so ist der Status quo der Ausgang der kollektiven Entscheidung (vgl. Henning 2000: 90-99).

Weiterhin sind die Koalitionsmöglichkeiten eines Akteurs durch das aus den Präferenzen resultierende Abstimmungsverhalten der anderen Akteure determiniert. Die Zustimmung eines Akteurs H zu einem von einem anderen Akteur G gemachten Vorschlag entspricht der Zusage des Akteurs H, einer von dem Akteur G angebotenen Gewinnkoalition beizutreten. Offensichtlich hängt diese Zustimmung von den individuellen Politikpräferenzen ab, d.h. von dem individuellen Vorteil, den H mit der von G angebotenen Gewinnkoalition verbindet. Würde der vorschlagende Akteur die Präferenzen der anderen Akteure genau kennen, so könnte er vorab bestimmen, wie attraktiv sein Angebot einer bestimmten Gewinnkoalition ist. Wird hingegen davon ausgegangen, dass die Akteure unsichere Informationen hinsichtlich der Präferenzen anderer Akteure haben, so kann diese Unsicherheit durch die Annahme zum Ausdruck gebracht werden, dass G das Abstimmungsverhalten von H durch eine subjektive Wahrscheinlichkeit q_{HG} approximiert, dass dieser einer ihm angebotenen Gewinnkoalition beitrifft.

Soweit haben wir nun die Struktur des einfachen Abstimmungsspiels dargestellt. Unter weiteren speziellen Annahmen hinsichtlich der Erwartungsbildung bzgl. q_{HG} lässt sich zeigen (Henning 2000: 90-99), dass ex ante der Ausgang des Abstimmungsspiels eine Lotterie über die individuellen Vorschläge der Akteure (x_G) und den Status quo darstellt. Weiterhin lässt sich zeigen, dass die individuelle Wahrscheinlichkeit pr_G , mit der ein Akteur G erfolgreich eine Gewinnkoalition für seinen Vorschlag bilden kann, unter bestimmten Bedingungen dem normalisierten Banzhaf-Abstimmungsmachtindex entspricht. Konkret setzt die Korrespondenz mit dem klassischen Banzhaf-Abstimmungsindex voraus, dass die erwartete Wahrscheinlichkeit eines Akteurs H, einer durch einen anderen Akteur G angebotenen Gewinnkoalition beizutreten, für jedes Akteurspaar (G, H) 0,5 ist.

Dies ist im allgemeinen eine restriktive Annahme, da sich Akteure in der Realität oft in mehr oder weniger stabile ideologische Lager einteilen lassen. Für die Koalitionsbildung im Rat der EG als dem Entscheidungsgremium eines Staatenverbundes treten wechselnde Mehrheiten aber nicht nur als Ausnahmeerscheinung auf wie in parlamentarischen Systemen mit fest vereinbarten Koalitionen. Von daher gesehen ähnelt das EU-System dem System wechselnder legislativer Mehrheiten im US-Kongress (Persson et al. 1998, Krehbiel 1993, Weingast et al. 1981). Nimmt man dazu noch die Tatsache, dass die Stimmen im Rat für die qualifizierte Mehrheit gewichtet werden, scheint die Abbildung des formalen institutionellen

Entscheidungssystem der EU mit Hilfe des o.g. Abstimmungsspiels grundsätzlich gerechtfertigt³.

In jedem Fall entspricht aus Sicht eines individuellen legislativen Akteurs der individuelle Erwartungsnutzen, der mit dem einfachen Abstimmungsspiel verbunden wird, gerade der Lotterie über die individuellen Nutzen, die ein Akteur mit der Realisierung der jeweiligen Vorschläge $\{x_G\}$ der einzelnen Akteure verbindet. Der Ausgang politischer Entscheidungen nach den formalen Regeln der verschiedenen Entscheidungsverfahren ist also aus Sicht individueller Akteure unsicher. Diese Unsicherheit resultiert einerseits aus der Tatsache, dass sich jeweils eine Vielzahl von unterschiedlichen Gewinnkoalitionen bilden können und ex ante unsicher ist, welche Gewinnkoalition sich konkret formiert. Nimmt man weiterhin an, dass die beteiligten Akteure gerade bei mehrdimensionalen Entscheidungen ihre Politikpräferenzen wechselseitig nicht genau kennen und somit das Abstimmungsverhalten anderer Akteure nicht exakt, sondern nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit vorhersagen können, so ergibt sich eine zusätzliche Unsicherheit hinsichtlich des Ausgangs der kollektiven Entscheidung.

Diese Unsicherheit birgt aus Sicht des individuellen Akteurs immer das Risiko, dass eine Entscheidung getroffen wird, die er gegenüber dem Status quo nicht präferiert, oder aber, dass gerade keine Entscheidung getroffen wird, d.h. der Status quo beibehalten wird, obwohl Vorschläge existieren, die von einer Gewinnkoalition gegenüber dem Status quo präferiert werden. Dieses Risiko ist umso größer, je größer die Anzahl der Akteure, die an diesem Verfahren beteiligt sind, je heterogener deren Politikpräferenzen sind und je weniger die Akteure wechselseitig ihre Politikpräferenzen einschätzen können.

Unsicherheit ist für risikoaverse Akteure immer ineffizient und wenig zufriedenstellend. Deshalb suchen die beteiligten Akteure nach Entscheidungsverfahren, die diese Unsicherheit reduzieren oder am besten ganz vermeiden. Eine Möglichkeit besteht darin, von dem Wettbewerb der Bildung unterschiedlicher Gewinnkoalitionen abzuweichen und stattdessen in

³ Selbstverständlich lassen sich auch für das EU-System für spezielle Politikfelder wie z.B. die Agrarpolitik bestimmte Korrelationen zwischen den politischen Positionen einzelner Akteure, z.B. Dänemark und England oder Spanien, Griechenland, Portugal etc. feststellen. Allerdings stellen diese keine institutionalisierten Koalitionen dar und man beobachtet allgemein selbst innerhalb spezieller Politikbereiche signifikant wechselnde Koalitionen (für die Idealpositionen in der Agrarpolitik siehe z.B. Henning 2000: 192-205).

einer großen Koalition einen gemeinsamen Vorschlag x_M zu formulieren, der dann gegen den Status quo zur Abstimmung gestellt wird. Findet dieser die institutionell vorgeschriebene Mehrheit, ist dieser die neue Politik, andernfalls bleibt der Status quo erhalten.

Die Frage ist nun, ob man ein Verfahren findet, das für alle denkbaren Konstellationen individueller Politikpräferenzen die Formulierung eines gemeinsamen Vorschlags in der Art zulässt, dass alle Akteure das oben beschriebene Verfahren einer sicheren gemeinsamen Vorschlagformulierung dem unsicheren Ausgang, der sich bei Anwendung des institutionell vorgesehenen Verfahrens ergibt, vorziehen?

Die Antwort auf diese Frage ist ja. Beispielsweise stellt die Durchschnittsregel (mean voter), nach der ein gemeinsamer Vorschlag x_M als gewichteter Mittelwert der individuellen Vorschläge x_G gebildet wird, ein solches Verfahren dar, solange die Gewichte der individuellen Vorschläge x_G gerade den Wahrscheinlichkeiten pr_G entsprechen (Henning 2000: 76-79). Verwendet man z.B. den Machtindex nach Banzhaf als Gewicht und platziert die Abstimmenden auf der Position ihres Idealpunkts im n-dimensionalen Politikraum, liegt der Durchschnittsvorschlag (mean voter) im Schwerpunkt. Es gehen also nur die Policy-Standpunkte der Akteure in die Berechnung ein, nicht die Interessen.

Der Hauptgrund für die Dominanz einer gemeinsamen Vorschlagsformulierung gemäß dieser Durchschnittsregel begründet sich auf zwei Tatsachen. Erstens wird die ex ante Unsicherheit des Entscheidungsausgangs durch die gemeinsame Formulierung verringert und die Vermeidung von Unsicherheit impliziert unmittelbar (bei risikoaversen Präferenzen/ konkaven Nutzenfunktionen) eine Effizienzsteigerung. Zweitens können durch das Durchschnittsverfahren private Politikpräferenzen aggregiert werden, ohne dass die Akteure wechselseitig ihre Präferenzen vollständig kennen müssen. Somit können Ineffizienzen aufgrund von falschen Vorstellungen hinsichtlich der individuellen Politikpräferenzen vermieden werden.

Substituiert man die Durchschnittsregel (mean voter Regel) in die Nutzenfunktion der Akteure, so ergibt sich eine konsistente Nachfrage der Akteure nach Abstimmungsmacht bei den Dimensionen, die sie stark interessieren, im Tausch gegen eigene Abstimmungsmacht bei Dimensionen, die einem weniger wichtig sind.

Mit dem Bezugspunkt des Durchschnittsstandpunkts als mögliche kollektive Entscheidung können die Akteure also versuchen, ihren Nutzen von der kollektiven Lösung durch Tausch zu verbessern. Anstelle der Berechnung des Durchschnitts für eine Entscheidungsdimension mit den ursprünglichen Politikpräferenzen und den Stimmengewichten können Akteure, die an dieser Dimension weniger interessiert sind, eine abgeleitete Idealposition bilden, die der ihres Tauschpartners entspricht, im Tausch für dessen Stimme bei einer Dimension, die einem selbst sehr wichtig ist. Jeder Akteur hat einen Anreiz, Abstimmungsmacht als Kontrollressourcen über Politikdimensionen, die ihn weniger interessieren, gegen Politikdimensionen, die ihn mehr interessieren, einzutauschen, so dass das Gewicht, mit dem die eigene Idealposition in die politische Entscheidung eingeht, für die verschiedenen Dimensionen derart verschoben wird, dass sich ein höheres Gewicht für individuell wichtige Dimensionen im Gegenzug für ein geringeres Gewicht für weniger wichtige Dimensionen einstellt.

Dies ist die Grundidee der politischen Tauschmodelle (Coleman 1986, Weingast/Marshall 1988, Wilson 1969, Tullock 1970, Pappi et al. 1995, Henning 2000). Problematisch ist dabei die Organisation des politischen Tauschs. Die klassischen politischen Tauschmodelle gehen von der Annahme eines vollkommenen Marktes aus. Diese Annahme wurde in der Literatur stark kritisiert, da politischer Tausch als sozialer Tausch im Gegensatz zu ökonomischem Tausch mit erheblichen Transaktionskosten verbunden ist (Weingast/Marshall 1988, Kappelhoff 1993, Henning 2000). Besonders schwer sind Tauschzusagen einzuhalten, wenn die endgültige Abstimmung geheim ist. Dies ist aber in allem Gremien mit Stimmengewichtung oder der Notwendigkeit einstimmiger Entscheidungen nicht möglich. Das EU-System kommt von daher gesehen dem politischen Tausch institutionell entgegen.

Für das EU-System sind zwei Arten von politischem Tausch besonders bedeutsam. Der eine Tausch findet bei der Verabschiedung der gemeinschaftlichen Politiken auf der operativen Ebene statt, also beim Anhörungsverfahren innerhalb des Rates und zwischen Rat und Kommission. Der andere von Weingast und Marshall (1988) konzipierte Tausch kann die informelle Regel der nationalen Regierungen erklären, jeweils nur die zuständigen Fachminister in den Rat zu entsenden. Dieses Verfahren ist im EGV nicht vorgeschrieben und ist insofern informell. Der Artikel 146 sieht lediglich vor, dass der Rat „aus je einem Vertreter

jedes Mitgliedsstaates auf Ministerebene“ besteht, „der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedsstaates verbindlich zu handeln“.

Die Tatsache, dass im EU-System unterschiedliche Politikinhalt nach unterschiedlichen Regeln und durch spezielle Teilmengen von Akteuren entschieden werden, kommt dem Tausch von Entscheidungsrechten für bestimmte Politikfelder entgegen. Überspitzt könnte man auf der konstitutionellen Ebene zu der Interpretation kommen, dass die Vergemeinschaftung eines Politikfelds für die zuständigen Fachminister umso attraktiver ist, je mehr Vorteile sie sich von dem Übergang der Kontrolle durch die nationalen Kabinette und Parlamente auf die Fachminister der anderen Mitgliedsstaaten versprechen. Eine derartige Rechnung kann insbesondere beim Anhörungsverfahren aufgehen. Beim Mitentscheidungsverfahren, das dem Europäischen Parlament Entscheidungsrechte einräumt, würde sich eine andere Situation für das Parlament ergeben, wenn wie im amerikanischen Kongress die Entscheidungsrechte über einzelne Politikfelder relativ uneingeschränkt auf die Ausschüsse übertragen würden, wofür einiges spricht (vgl. Hix 1999: 78). Die Regel lässt sich auch auf die Kommission übertragen, die die Entscheidungsgewalt auf die einzelnen Generaldirektionen aufteilt. D.h. Politik in speziellen Politikfeldern wie z.B. die Agrarpolitik wird de facto allein vom Agrarministerrat und dem Agrarkommissariat (GD VI) entschieden.

3. Die Logik des Entscheidens für distributive EG-Politiken

Die gemeinsame Agrarpolitik mit ihren Marktordnungen und Interventionspreisen und die verschiedenen strukturpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft z.B. in der Regionalpolitik sind die Hauptbeispiele für die distributiven EG-Politiken. Die Mitgliedsstaaten legen hier gerne den Maßstab des „juste retour“ an, indem sie z.B. berechnen, ob sie zu den Nettozahlern der Gemeinschaft gehören. Für diese Politikfelder soll am Beispiel der Agrarpolitik die Logik einzelner Entscheidungsverfahren herausgearbeitet werden.

Konkret wollen wir drei unterschiedliche Entscheidungsmechanismen untersuchen: 1. Entscheidungen nach dem sogenannten Luxemburger Kompromiss (Grant 1997: 69-70), der bis 1986 faktische Anwendung in der Agrarpolitik gefunden hat, 2. Entscheidungen nach dem derzeit gültigen Anhörungsverfahren, 3. Entscheidungen nach dem Mitbestimmungs-

verfahren, das zur Zeit nur in anderen Politikfeldern außerhalb der Agrarpolitik, z.B. der Sozialpolitik Anwendung findet.

Allgemein nehmen wir an, daß die politische Entscheidung unter allen drei Entscheidungsmechanismen mit einem politischen Tauschgleichgewicht korrespondiert. Die einzelnen Mechanismen unterscheiden sich dabei einerseits in der Organisation des politischen Tausches und in der institutionell bedingten Ausstattung der Akteure mit politischen Kontrollressourcen. Um dies im einzelnen weiter zu verdeutlichen, soll zunächst konkret die Agrarpolitik α , die nach den einzelnen Entscheidungsmechanismen verabschiedet wird, spezifiziert werden.

Europäische Agrarpolitik wird in diesem Kontext als die Bereitstellung von öffentlichen Gütern verstanden. Im Detail umfassen diese öffentlichen Güter einerseits die Agrarsozialpolitik, d.h. die Abfederung von sozialen Härten, die durch einen ökonomisch bedingten Strukturwandel in Richtung eines massiv schrumpfenden Agrarsektors entstehen, die Agrarstruktur- und Regionalpolitik, d.h. die Bereitstellung einer spezifischen Agrar- und Landschaftsstruktur, Umweltschutz sowie eines hinreichenden ökonomischen Entwicklungspotentials in ländlichen Regionen. Aufgrund der unterschiedlichen ökonomischen Rahmenbedingungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten handelt es sich bei der Agrarpolitik um lokale öffentliche Güter, d.h. spezielle agrarpolitische Maßnahmen, wie etwa die Subventionszahlungen, haben unterschiedliche Wirkungen in den einzelnen Mitgliedsländern. Zum Beispiel haben produktspezifische Subventionszahlungen, wie etwa die Förderung der Schaffleischproduktion oder der Getreideproduktion, national unterschiedliche Bedeutung je nach der landwirtschaftlichen Produktionsstruktur. Insofern lässt sich Europäische Agrarpolitik α als eine mehrdimensionale Politikentscheidung verstehen, wobei die durch die EG in den einzelnen Mitgliedsstaaten bereitgestellten öffentlichen Güter die einzelnen Dimensionen $\alpha = \alpha_1, \dots, \alpha_N$ darstellen. Technisch wollen wir vereinfacht davon ausgehen, daß die Produktion der einzelnen lokalen (nationalen) öffentlichen Güter $\alpha_1, \dots, \alpha_N$ unabhängig von einander erfolgen kann, d.h. technisch sind beliebige Kombinationen der nationalen Niveaus der lokalen öffentlichen Güter „Agrarpolitik“ realisierbar⁴.

⁴ Selbstverständlich ist die Produktion der nationalen öffentlichen Güter technisch miteinander verbunden. Beispielsweise hat eine Subventionierung der Getreideproduktion c.p. entsprechende Effekte in allen nationalen Mitgliedsländern und impliziert somit simultan eine bestimmte Bereitstellung des öffentlichen Gutes „Agrarpolitik“ in allen Mitgliedsländern. Auf der anderen Seite sind die agrarpolitischen Instrumente derart vielfältig und die nationalen Produktionsstrukturen hinreichend heterogen, dass beliebige Kombinationen des Niveaus der nationalen öffentlichen Güter technisch durchaus möglich erscheinen.

Solange der Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip zur qualifizierten Mehrheit durch den Luxemburger Kompromiss aufgehoben war, bestimmte jeder Mitgliedsstaat eigenständig seine Versorgung mit dem nationalen öffentlichen Gut „Agrarpolitik“. Überträgt man dies in die Logik unseres politischen Tauschmodells, so entspricht eine einstimmige Formulierung der Europäischen Agrarpolitik einem politischen Tausch von politischen Verfügungsrechten über die jeweiligen nationalen öffentlichen Güter $\alpha_1, \dots, \alpha_N$, wobei jeder Mitgliedstaat gerade die Entscheidungsrechte über seine nationale Agrarpolitik erwirbt. Die Agrarpolitik α wird somit allein und einstimmig von dem Agrarministerrat ohne Entscheidungsmacht der Kommission entschieden (vgl. Grant 1997), wobei die jeweiligen nationalen Niveaus jeweils separat und allein von den nationalen Agrarministerien festgelegt werden.

Anders stellt sich die Logik bei der Möglichkeit dar, mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden. Jetzt erfolgt unter dem Anhörungsverfahren eine andere Organisation des politischen Tauschs. Konkret werden keine generellen Entscheidungsrechte über nationale Agrarpolitik getauscht, sondern grundsätzlich sind alle Akteure mit politischen Kontrollressourcen für alle nationalen Politikdimensionen $\alpha_1, \dots, \alpha_N$ ausgestattet. Ebenso ist die Kommission bzw. konkret die GD Landwirtschaft an dem Entscheidungsverfahren beteiligt, d.h. hat Kontrollressourcen für alle nationalen Agrarpolitiken α_n . Die Ausstattung mit Kontrollressourcen der einzelnen Akteure ist durch die formalen institutionellen Entscheidungsregeln bestimmt, allerdings findet im Politiknetzwerk ein Tausch von politischen Kontrollressourcen statt, so dass sich die Agrarpolitik α entsprechend der Durchschnittsregel im politischen Tauschgleichgewicht ergibt.

Die Logik des Mitentscheidungsverfahrens entspricht im Prinzip der des Anhörungsverfahrens, d.h. es findet kein genereller Tausch von politischen Entscheidungsrechten statt, sondern die Agrarpolitik ergibt sich als Resultat des Tausches von politischen Kontrollressourcen zwischen den beteiligten Akteuren der Agrarpolitik. Das Tauschgleichgewicht des Mitentscheidungsverfahrens unterscheidet sich allerdings grundlegend von dem des Anhörungsverfahrens. Einerseits ist das Europäische Parlament neben dem Ministerrat und der Kommission entscheidungsrelevant. Andererseits ergeben sich für das Mitentscheidungsverfahren im Vergleich zum Anhörungsverfahren auch für die nationalen Vertreter im Ministerrat sowie die Kommission andere Gewinnkoalitions-

möglichkeiten und damit eine andere relative Verteilung der politischen Kontrollressourcen auf diese Akteure (vgl. Banzhaf-Indices für die jeweiligen Verfahren).

Die Frage ist nun, welche Agrarpolitik α letztendlich mit den einzelnen politischen Tauschgleichgewichten verbunden werden kann, die sich aus den drei unterschiedlichen Entscheidungsmechanismen ergeben. Hierzu müssen die individuellen Politikpräferenzen der einzelnen Akteure berücksichtigt werden. In der positiven politischen Theorie werden Politikpräferenzen der einzelnen politischen Akteure systematisch aus der Maximierung von politischer Unterstützung abgeleitet (Mueller 1989). Im Zusammenhang der Agrarpolitik lassen sich nun vier unterschiedliche Akteurstypen identifizieren, für die sich aus der Maximierung ihrer politischen Unterstützung systematisch unterschiedliche nationale Agrarpolitikniveaus ableiten lassen (siehe Schaubild 2). Wie im folgenden ausgeführt wird, spielen dabei im Kern drei Faktoren eine Rolle: 1. der spezielle politische Mechanismus, nach dem nationale Kosten und Nutzen der Agrarpolitik in politische Unterstützung transformiert wird; 2. die nationale Segmentierung der politischen Akteure in Korrespondenz mit der nationalen Verteilung der Nutzen und Kosten der Agrarpolitik; 3. die spezielle Finanzierungsregel der Agrarpolitik, die eine gemeinsame Finanzierung der budgetären Kosten der Agrarpolitik durch die Mitgliedstaaten nach festen nationalen Finanzierungsanteilen vorsieht.

Schaubild 2

Agrarpolitische Präferenzen der Akteure im EG-Entscheidungssystem

		Abhängigkeit von Unterstützung durch Agrar-Sektor	
		gering	hoch
Dem Akteur zurechenbare Finanzierung	100 %ig	Ökonomisch Effizient	GD Landwirtschaft
	anteilig	nationale Parteien im EP	nationale Mitglieder Agrarministerrat

Nationales Subventionsniveau

effizient

ineffizient

Einerseits können wir zwischen nationalen und supranationalen Akteuren unterscheiden. Die nationalen Agrarminister sind nationale Akteure, d.h. diese sind ausschließlich an der politischen Unterstützung durch ihre nationalen Wähler interessiert. Hingegen ist die Europäische Kommission bzw. die GDVI ein supranationaler Akteur, der grundsätzlich an der politischen Unterstützung der Regierungen aus allen Mitgliedstaaten interessiert ist. Berücksichtigt man nun, dass die nationale Agrarpolitik α_n aufgrund des Prinzips der finanziellen Solidarität einen positiven Nutzen in dem Mitgliedsland n hervorruft, allerdings die Kosten dieser Agrarpolitik von allen Mitgliedsländern gemeinsam getragen werden, so unterstreicht dies den distributiven Charakter der Europäischen Agrarpolitik. Analog zu der von Weingast et al. (1981) analysierten *pork barrel* Politik folgt direkt, dass nationale Akteure ein höheres Subventionsniveau ihrer nationalen Agrarpolitik präferieren als supranationale Akteure. Gleichzeitig folgt aus der gleichen Logik auch, dass nationale Akteure ein möglichst geringes Niveau nationaler Agrarpolitik in anderen Mitgliedsländern präferieren. Analog lassen sich agrarpolitische und nichtagrarpolitische Akteure unterscheiden. Agrarpolitische Akteure sind Akteure, die aufgrund ihrer Stellung im Politikprozess besonders von der politischen Unterstützung des Agrarsektors abhängen und deshalb der Unterstützung durch ihre Agrarklientel ein besonders hohes Gewicht beimessen. Insofern folgt entsprechend, dass agrarpolitische im Vergleich zu nichtagrarpolitischen Akteuren eine höhere Intensität der Agrarpolitik präferieren. Insofern ergeben sich insgesamt die in Schaubild 2 dargestellten systematischen Präferenzen der jeweiligen Akteurstypen. Diese Präferenzen sind die logische Folge des rationalen Verhaltens der politischen Akteure unter den gegebenen politischen Institutionen.

Ordnet man die relevanten Akteure der Europäischen Agrarpolitik in dieses Schema ein, so fallen nationale Agrarminister in die Kategorie nationaler agrarpolitischer Akteur, während die Kommission dem Typus supranationaler agrarpolitischer Akteur entspricht. Will man zusätzlich das Szenario unter einem hypothetischen Mitentscheidungsverfahren analysieren, so muss man auch die Akteure des Europäischen Parlaments einem entsprechenden Typus zuordnen. Hierzu muss man die schwierige Frage beantworten, welches die relevanten politischen Akteure des Europäischen Parlaments für die Formulierung der Agrarpolitik wären. In der Literatur werden einerseits die Fraktionen als relevante Akteure verstanden, andererseits auch die nationalen Parteien. Im ersten Fall handelt es sich eindeutig um supranationale und im zweiten eindeutig um nationale Akteure. In beiden Fällen wären die EP-Akteure einheitlich als nichtagrarpolitische Akteure zu interpretieren, da es sich

grundsätzlich bei den im EP vertretenen nationalen Parteien um Parteien handelt, die nicht allein einer speziellen Agrarklientel zuzuordnen sind. Entsprechend unserer abgeleiteten stilisierten Politikpräferenzen für die Akteurstypen ergäbe sich unter der Annahme supranationaler EP-Akteure eindeutig eine Präferenz für ein geringes agrarpolitisches Subventionsniveau. Konzipiert man hingegen die nationalen Parteien als relevante Akteure, so ergäbe sich ein Mischtyp eines nichtagrarpolitischen nationalen Akteurs, der einerseits aufgrund der *pork barrel* Logik der gemeinsamen Finanzierung ein hohes nationales agrarpolitisches Subventionsniveau anstrebt, hingegen aufgrund der geringen Bedeutung der eigenen nationalen Klientel gleichzeitig auch die eigenen nationalen Kosten sehr hoch bewertet und somit insgesamt analog zur Kommission eine eher moderate Position einnimmt.

Allerdings sind damit die theoretischen Möglichkeiten noch nicht erschöpft. Man müsste zusätzlich untersuchen, wie weit die Mitglieder des Agrarausschusses als dem Agrarsektor nahestehende Akteure sich gegenüber dem Plenum durchsetzen können und welche Rolle die hohen Mehrheitshürden des Parlaments dabei spielen. Außerdem können sich Abgeordnete mehr an regionalen Wahlkreisinteressen orientieren als an den nationalen Interessen, denen die nationalen Regierungen verpflichtet sind.

Berücksichtigt man, dass agrarpolitische Eingriffe aus wohlfahrtstheoretischer Sicht grundsätzlich ineffizient sind, d.h. die Gesamtwohlfahrt einer Gesellschaft verringern, so ergibt sich folgende Gesamtlogik für die beobachtete und häufig kritisierte ineffiziente Europäische Agrarpolitik. Die Ineffizienz der Agrarpolitik resultiert zentral aus der finanziellen Solidarität und dem praktizierten Ressortprinzip der nationalen Regierungen und der Kommission, d.h. dem Tausch agrarpolitischer Entscheidungsrechte zu Gunsten von Akteuren, die systematisch den Agrarsektor bevorzugen. Allerdings variiert diese Ineffizienz für die untersuchten Entscheidungsverfahren systematisch. Die größte Ineffizienz ergibt sich bei der nach dem Luxemburger Kompromiss vereinbarten Einstimmigkeit. Insbesondere führt die Formulierung der Agrarpolitik nach dem Luxemburger Kompromiss im EU-System systematisch zu einer höheren Ineffizienz als bei rein nationaler Agrarpolitikformulierung. Die Anwendung des Anhörungsverfahrens mit qualifizierter Mehrheit führt gegenüber der Einstimmigkeit zu einer systematischen Absenkung dieser Ineffizienz. Dies hat zwei Gründe. Einerseits wird nationale Agrarpolitik unter diesem Verfahren auch von der Kommission mitbestimmt, die als supranationaler Akteur ein geringeres agrarpolitisches Subventionsniveau präferiert. Zweitens wird nationale Agrarpolitik im Ministerrat dann nicht

mehr allein von dem jeweiligen nationalen Agrarministerium formuliert, sondern gemeinsam von allen Agrarministerien. Analog gilt dies für das Mitbestimmungsverfahren. Zusätzlich wird unter diesem Verfahren nationale Agrarpolitik durch das EP mitformuliert. Ob das Anhörungs- oder das Mitbestimmungsverfahren zu einer effizienteren Agrarpolitik führt, hängt von den konkreten ökonomischen und politischen Bedingungen ab. Würde sich das Europäische Parlament aus echt supranationalen Akteuren zusammensetzen, d.h. wären die Parlamentsfraktionen die relevanten Akteure des EP, so würde das Mitbestimmungsverfahren eindeutig zur effizientesten Politik aller betrachteten Entscheidungsverfahren führen. Sind hingegen die nationalen Parteien die relevanten Akteure im EP, so hängt dies von den konkreten ökonomischen und politischen Bedingungen in einem Land ab, da diese dann die jeweiligen Politikpositionen der nationalen Parteien bestimmen.

4. Entscheidungen über regulative EG-Politiken

Wettbewerbsrecht, Freiheiten im Binnenmarkt als Verbot nationaler Diskriminierungen, Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Niederlassungsfreiheit, Standards für den Umweltschutz, für den Verbraucherschutz, für den Arbeitsschutz, das alles sind Beispiele der regulativen Politik der EG, die zum Teil direkt in den Verträgen und zum größten Teil im europäischen Sekundärrecht festgelegt sind. Im Unterschied zur distributiven Politik verteilt die EG hier keine Finanzmittel, sondern setzt Rahmenbedingungen für die Teilnehmer am Wirtschaftsleben. Derartige Regulierungen machen den weitaus größten Teil der EG-Gesetzgebung aus. Majone geht so weit, die EG als „regulatory state“ nach ursprünglich amerikanischem Vorbild zu interpretieren, für den die anderen Formen der Staatsintervention in die Wirtschaft von untergeordneter Bedeutung sind, nämlich die Umverteilung und die makroökonomische Steuerung (1996: 54-56). Die weitaus meisten EG-Regulierungen sind „marktschaffend“ in dem Sinn, dass sie Hemmnisse für den gemeinsamen Binnenmarkt beseitigen und so den freien Handel und Wettbewerb auf dem immer größer werdenden europäischen Markt gewährleisten. Scharpf (1999) bezeichnet diese Aufgabe als negative Integration, die vom ursprünglichen EWG-Vertrag in Gang gebracht die größte Entwicklungsdynamik entfaltet hat. Dagegen stoße die positive Integration als volle Inanspruchnahme der marktkorrigierenden politischen Intervention im EU-System auf enge Grenzen, weil sie durch die Vielzahl von Veto-Positionen im europäischen Entscheidungssystem sehr leicht zu blockieren sei. Die negative Integration sei dagegen, teilweise als „Politik unterhalb der Wahrnehmungsschwelle“, wesentlich durch die

Kommission als Implementations-Aufsichtsbehörde und durch den Europäischen Gerichtshof vorangebracht worden.

Für die regulative Politik in der Form des Sekundärrechts müßte man im einzelnen nachweisen, dass nach Vollendung des Binnemarkts weiterhin marktschaffende Rechtsvorschriften weniger leicht zu blockieren sind als Rechtsakte der positiven Integration. Scharpf hebt bei seiner Argumentation wesentlich auf Annahmen über die Präferenzen der ausschlaggebenden Akteure ab. Er nimmt z.B. an, „dass das Europäische Parlament der positiven Integration durch marktkorrigierende Vorschriften mit hohem Schutzniveau generell positiv gegenübersteht“ (1999: 71) und aus derselben Annahme für die Kommission folgt natürlich, „dass das systematische... Scheitern von Vorhaben der positiven Integration seinen Grund in der Interessenkonstellation zwischen den Regierungen im Ministerrat haben muss“ (1999: 72). Es ist aber gerade eine offene Frage, ob für die regulativen Politiken immer derartig einfache Annahmen über die Präferenzen der beteiligten Akteure gemacht werden können. Die Bedingungen in den einzelnen Regulierungsbereichen sind sehr verschieden und damit ist zu erwarten, dass auch die Politikpräferenzen der nationalen Regierungen, der Kommission und des Parlaments nicht durchgängig demselben Muster folgen.

Einen wichtigen allgemeinen Gesichtspunkt der Präferenzbildung hat Héritier auf der Basis ihrer empirischen Untersuchungen der neuen regulativen Politik herausgearbeitet. In dieser Politik geht es um die „Verminderung negativer externer Effekte von Produktionstätigkeiten und Konsumtätigkeiten“ (1997: 263), für die pars pro toto der Umweltschutz steht. Die Initiative zu neuen Regulierungen auf EU-Ebene geht hier in der Regel von Mitgliedsstaaten mit hohem Regulierungsniveau aus, die ein Interesse daran haben, die dadurch für die heimische Industrie bestehenden Wettbewerbsnachteile durch Vergemeinschaftung ihrer Regulierungen zu beseitigen. Damit ist zugleich ein Verteilungsaspekt verbunden, weil die Implementation einer Regel umso mehr Kosten verursacht, je größer die Inkompatibilität der neuen Regel mit dem bisherigen Status quo in einem Land ist. In diesem Regulierungswettbewerb der Mitgliedsstaaten gebe es aber keine Dominanz eines spezifischen nationalen Lösungsansatzes. Die Abwechslung in der Rolle des Staates, von dem eine Anregung zu einer Vergemeinschaftung ausgeht, führe zusammen mit der Verhandlungslogik im COREPER zu einem europäischen Regulierungsmuster, das sich „als bunter Flickenteppich regulativer Traditionen und Ansätze“ darstelle (1997: 273). Die Art, wie unter dem Schatten qualifizierter Mehrheitsentscheidungen konsensuelle Lösungen gefunden werden, entspreche einem

Tauschvorgang zwischen den Gesetzesvorhaben eines Politikfelds, so dass auf diese Weise eine ausgeglichene Nutzenbilanz der Ratsmitglieder entstehe.

Dieser Makrotausch zwischen Gesetzesvorhaben könnte modelliert werden, wenn man die Präferenzen für jedes Vorhaben aus dem Grad der Kompatibilität mit der nationalen Regelung ableitet. Damit sind allerdings die Präferenzen der zuständigen Generaldirektion in der Kommission und der Fraktionen des Europäischen Parlaments nicht bestimmbar. Für das Europäische Parlament kämen als alternative Akteure die Abgeordneten eines Landes in Frage, deren Präferenzen wieder abgeleitet werden könnten. Geht es bei diesem Makrotausch um die Vergabe von Regelungsrechten für ganze Bereiche, die jeweils in einer Richtlinie zusammengefasst sind, soll mit dem Mikrotausch innerhalb einer Richtlinie oder Verordnung der gemeinsam zu verabschiedende Regelungsinhalt erklärt werden. Dazu bedarf es zuerst der Identifizierung der Issue-Dimensionen, dann können die Idealpunkte der an den verschiedenen Entscheidungsverfahren beteiligten Akteure erhoben werden, die zusammen mit den aus den institutionellen Regeln folgenden Abstimmungsgewichten eine Prognose erlauben.

Viele qualitative Fallstudien rekonstruieren den Entscheidungsprozess auf der Basis von Dokumentenanalysen und Experteninterviews. Für Modellprüfungen benötigt man aber Angaben über die Politikpräferenzen der an der Entscheidung beteiligten Akteure, also der Vertreter der nationalen Regierungen im Rat, der zuständigen Generaldirektion für die Kommission und des Europäischen Parlaments. Will man das oben vorgestellte Tauschmodell anwenden, sind als weitere Daten die Abstimmungsgewichte der Akteure für das angewandte Entscheidungsverfahren heranzuziehen.

Für den Bereich der europäischen Sozialpolitik liegen Arbeiten vor, die nach diesem Verfahren den Entscheidungsprozess für mehrere Richtlinien modelliert haben, die alle der regulativen Politik zugeordnet werden können wie z.B. die Arbeitszeitrichtlinie, die Entsende-richtlinie oder die Betriebsratsrichtlinie (vgl. Schnorpfeil 1996, König 1997). Welche allgemeinen Schlussfolgerungen kann man aus diesen Arbeiten über die Logik des Entscheidens über regulative EG-Politiken ableiten?

1. Die These Héritiers über den Regulierungswettbewerb zwischen den Mitgliedsstaaten bestätigt sich: Die in einem Bereich hoch regulierten Länder versuchen ihr

Regulierungsregime zu vergemeinschaften. Dabei hängt die Zustimmung der anderen Staaten vom Grad der Kompatibilität der bisherigen nationalen Regelung mit der vorgeschlagenen Richtlinie ab. Aber selbst wenn die Richtlinien alle demselben Politikbereich angehören, sind die Gruppen von Staaten mit ähnlichen Präferenzen nicht immer dieselben (vgl. König 1997: 182-194). In solchen Situationen sind die Abstimmungsindices, die von den Präferenzen abstrahieren, besonders gut einsetzbar.

2. Wenn einstimmige Entscheidungen des Rats vorgeschrieben sind, sind formal die Abstimmungsgewichte der Mitgliedsstaaten gleich. Eine Gegenstimme verhindert einen Beschluss, unabhängig davon, von welchem Staat sie kommt. Empirisch zeigt sich aber, dass auch bei Einstimmigkeit einige Staaten gleicher sind als andere, d.h. dass sich bessere Entscheidungsprognosen erzielen lassen, wenn man die Stimmengewichte der Staaten bei qualifizierter Mehrheit auch für den Fall einstimmiger Beschlüsse berücksichtigt (Schnorpfeil 1996: 283). Das von einem großen Staat angedrohte Veto bewirkt mehr als die Drohung eines kleineren Staates.
3. Tauschmodelle führen zu besseren Prognosen als andere Verhandlungsmodelle wie z.B. die Nash-Verhandlungslösung. Der theoretisch für den Durchschnittsvorschlag postulierten Rolle kommen die Vorschläge der Kommission nahe, die damit ihrer Vermittlungsfunktion gerecht wird. Sie unterbreitet Vorschläge, „die tendenziell kooperative und pareto-optimale Lösungen definieren“ (Schnorpfeil 1996: 319). Diese Vorschläge entsprechen nicht der Idealposition der Kommission, sondern sind realistisch an der Durchsetzbarkeit orientiert.
4. Das Europäische Parlament nutzt den Spielraum, den ihm die einzelnen Entscheidungsverfahren gewähren. Soweit über die ausgewählten sozialpolitischen Richtlinien im Parlament namentlich abgestimmt wurde, lässt sich feststellen, dass die Fraktionen relativ geschlossen abstimmten. Abweichler stimmen nicht gegen ihre Fraktion, sondern enthalten sich oder erscheinen nicht zur Abstimmung. Zumindest für diesen Regulierungsbereich der alten Politik, in dem die Parteien traditionell links, mittig oder rechts positioniert sind, können die europäischen Abgeordneten eines Landes nicht als Hilfstruppe ihrer nationalen Regierung angesehen werden, unabhängig davon, welche Parteien die Regierungen jeweils stellen.

5. Kollektive Entscheidungen im EU-System folgen schwerpunktmäßig einer intergouvernementalen Verhandlungslogik, die durch parlamentarische Verfahren ergänzt wird und zwar umso nachdrücklicher, je mehr man zum Mitentscheidungsverfahren übergeht. Die Parlamentarisierung wird sich aber nicht von selbst einstellen, sondern bedarf als Voraussetzung disziplinierter Fraktionen. Dabei wird man sich nicht in jedem Politikfeld darauf verlassen können, dass Politikpräferenzen der Abgeordneten einer Partei schon von vorneherein so homogen sein werden wie offensichtlich in der Sozialpolitik

5. Fazit

Wir haben unseren Aufsatz mit der Feststellung begonnen, dass in der EU kollektive Entscheidungen unter ganz unterschiedlichen institutionellen Bedingungen getroffen werden. Wir konnten zeigen, dass je nach konkreten institutionellen Bedingungen sich eine andere Logik der Politikformulierung von einfacher intergouvernementaler Koordination im Ministerrat bis hin zu komplexen Kompromisslösungen über alle EU-Institutionen hinweg durch politischen Tausch nach dem Mitbestimmungsverfahren ergibt. Für distributive Politiken, für die wir die Gemeinsame Agrarpolitik *par* *pro* *toto* als konkretes Beispiel herangezogen haben, sind unterschiedliche institutionelle Verfahren auch systematisch mit speziellen Politikergebnissen verbunden. Grundsätzlich gilt dies auch für die regulative Politik, allerdings lassen sich hinsichtlich regulativer Politiken oft keine systematischen Schlüsse auf die Politikpräferenzen der beteiligten Akteure ziehen, so dass man Politikergebnisse nur für konkrete Fallbeispiele berechnen kann.

Auf die distributiven EG-Politiken lassen sich viele Ergebnisse, die für das amerikanische Regierungssystem erarbeitet worden sind, übertragen. So ist z.B. nach Weingast et al. (1981) zu erwarten, dass das *pork barrel* Problem und damit die Ineffizienz für alle untersuchten EU-Verfahren mit der Anzahl der Mitgliedstaaten zunimmt. Die Antizipation möglicher Blockaden könnte eine Erklärung für den beobachteten Wandel der institutionellen Arrangements, unter denen EU-Agrarpolitik formuliert wurde, sein bzw. eine Grundlage für eine Prognose möglicher institutioneller Entwicklungstrends in der Europäischen Agrarpolitik bilden. Beispielsweise fand der Wechsel vom bis 1986 praktizierten Luxemburger Kompromiss zur echten Anwendung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen unter dem Anhörungsverfahren zeitlich im Zuge nach der EU-Erweiterung von 10 auf 12 (1986) sowie

in Erwartung einer weiteren EU-Erweiterung um 4 Mitglieder auf 16 Mitglieder statt⁵. Insofern könnte ein erneuter konsensualer Wechsel des institutionellen Entscheidungsverfahrens im Zuge der anstehenden Osterweiterung erwartet werden. Eine Option könnte der Übergang zum Mitentscheidungsverfahren für die Agrarpolitik sein. Eine andere Option könnte in der Aufgabe des Prinzips der finanziellen Solidarität liegen. Dies wird aktuell unter dem Schlagwort der Renationalisierung diskutiert (Grant 1997).

Für die regulativen EG-Politiken würde die Logik des Entscheidens leichter abschätzbar, wenn sich allgemeine ideologische Dimensionen europäischer Politik herausbilden sollten, unter die die Standpunkte bei konkreten Sachpolitiken leicht subsumierbar sind. Ein Kandidat dafür ist sicher eine sozio-ökonomische Links-Rechts-Dimension, die auch in den Mitgliedsländern die politische Auseinandersetzung bestimmt. Je mehr diese Dimension an Bedeutung gewinnt, desto folgenreicher wird die Parteizusammensetzung der nationalen Regierungen für die EG-Politik und desto leichter fällt es den Fraktionen des Europäischen Parlaments, als supranationale Akteure kohärent aufzutreten. Dagegen verwischen sich klare Konturen der Koalitionslage, wenn sich Parteilogik und nationale Logik überschneiden. Letztere kann sehr leicht bei Fragen der weiteren europäischen Integration ins Spiel kommen (vgl. zu den beiden Dimensionen Hix 1999: 72 oder 83), so dass die Annahme der Unabhängigkeit der beiden Dimensionen keinen Sinn mehr macht. So können linke Umverteilungsziele einer sozialdemokratischen Partei schnell Makulatur werden, wenn sich diese Partei die Folgen für die Nettozahlerposition des eigenen Landes klarmacht, und eine rechte Position gerät jedes Mal in Versuchung, wenn das eigene Land von einer marktkorrigierenden Intervention stark profitiert. Diese für klare ideologische Fronten auf europäischer Ebene disfunktionale Situation wird so lange erhalten bleiben, wie die Regierungen der Mitgliedsstaaten die Hauptakteure der europäischen Politik bleiben. Um Wiederwahl bemühten nationalen Regierungen geht es in erster Linie um nationale Wohlfahrt.

In diesem Aufsatz haben wir die Logik des Entscheidens auf die Analyse beschränkt, wie sich gegebene institutionelle Regelungen auf die politische Entscheidungsfindung und die Politikergebnisse auswirken. Die Auswahl der jeweiligen institutionellen Regeln selbst haben wir dabei nicht untersucht. Dies sind die konstitutionellen Entscheidungen der Regierungskonferenzen. Konstitutionelle Entscheidungen haben gerade im Zusammenhang mit der EU

⁵ Tatsächlich trat Norwegen nicht der EU bei, so dass sich die EU 1995 auf nur 15 und nicht wie ursprünglich erwartet 16 Mitglieder erweiterte.

eine entscheidende Bedeutung. Dies aus guten Grund, da konstitutionelle Entscheidungen entsprechend unserer Analysen implizit zukünftige Politikergebnisse determinieren. Insofern ist es kein Zufall, dass es bei konstitutionellen Reformen Konflikte gibt wie z.B. bei der Verteilung der Stimmengewichte im Ministerrat. Dies hat unlängst die Abschlussverhandlung zum Vertrag von Nizza gezeigt.

Eine erweiterte Analyse der Logik des Entscheidens im EU-System sollte deshalb auch die Auswahl der institutionellen Regeln, nach denen politische Entscheidungen getroffen werden, miteinbeziehen. Dies insbesondere auch deshalb, weil nicht nur unterschiedliche institutionelle Regeln für unterschiedliche Politikbereiche vereinbart wurden, sondern weil für bestimmte Politikbereiche, in Zukunft vielleicht stärker als in der Vergangenheit, mit Veränderungen dieser institutionellen Regeln gerechnet werden muss. Die Zunahme der Zahl der Mitgliedsstaaten infolge der Osterweiterung wird die Effizienz der bisherigen Entscheidungsverfahren auf eine harte Probe stellen.

Folgt man im Hinblick auf konstitutionelle Entscheidungen der Interpretation von Moravcsik (1999), bestehen zwischen der operativen und der konstitutionellen EU-Politik keine grundsätzlichen Unterschiede. Die Hauptantriebskraft der europäischen internationalen Kooperation können in beiden Fällen die von den Mitgliedsstaaten erwarteten wirtschaftlichen Vorteile sein. Sie bestimmen nach Moravcsik (1999: 24) die nationale Präferenzbildung. Mit diesen Zielvorgaben gehen die Regierungen in die Vertragsverhandlungen, in denen effiziente Lösungen von der Pareto-Grenze angestrebt werden und allfällige Verteilungsprobleme unter Ausnutzung der asymmetrischen Interdependenz zwischen den Mitgliedsstaaten gelöst werden. Erst dann stelle sich die Frage der Wahl geeigneter Institutionen, wobei in erster Linie die Vertragstreue bei der Umsetzung gemeinschaftlich vereinbarter Politiken zu beachten ist. Diese theoretische Vorstellung ist auch für die operative EU-Politik tragfähig. Bei ihr ist allerdings zusätzlich zu beachten, dass im Unterschied zu konstitutionellen Fragen die Gesetzesvorhaben der operativen Politik stärker unter dem Schatten qualifizierter Mehrheiten statt der Einstimmigkeit und unter mehr Beteiligungsrechten von Kommission und Parlament als tatsächlichen oder möglichen supranationalen Akteuren beraten und entschieden werden.

Insgesamt können wir aus unseren Ausführungen schließen, dass die Logik des Entscheidens im EU-System zwar komplex ist und einer noch nicht abgeschlossenen zeitlichen Dynamik

unterliegt, dass sie aber einer systematischen Analyse zugänglich ist, die mit Hilfe von formalen Modellen herausgearbeitet werden kann. In welche Richtung sich der andauernde Integrationsprozess letztendlich entwickeln wird und welche Faktoren dabei letztendlich ausschlaggebend sein werden, ist aufgrund der Komplexität der Zusammenhänge zum heutigen Zeitpunkt unmöglich voraussehbar. Insofern bleibt die europäische Institutionen- bzw. Staatenbildung noch für einen langen Zeitraum ein aktuelles und interessantes Forschungsfeld.

Reference List

- Baron, David P./ Ferejohn, John A. (1989): Bargaining in legislatures. *American Political Science Review* 83 (Dezember): 1181-1206.
- Beutler, Bengt/ Bieber, Roland/ Pipkorn, Jörn/ Streil, Jochen (1993): *Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik*. Baden-Baden: Nomos.
- Blin, Jean-Marie/ Satterthwaite, Mark A. (1977): On preferences, beliefs, and manipulation within voting situations. *Econometrica* 45 (Mai): 881-888.
- Coleman, James S. (1986): *Individual Interests and Collective Action. Selected Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grant, Wyn (1997): *The Common Agricultural Policy*. Houndmills, Basingstoke und London: Macmillan.
- Henning, Christian H. C. A. (2000): *Macht und Tausch in der europäischen Agrarpolitik: Eine positive politische Entscheidungstheorie*. Frankfurt und New York: Campus.
- Herdegen, Matthias , (2001): *Europarecht*. München: C.H. Beck.
- Héritier, Adrienne (1997): Die Koordination von Interessenvielfalt im Europäischen Entscheidungsprozess: Regulative Politik als 'Patchwork'. In: Benz, Arthur/ Seibel, Wolfgang, Hrsg., *Theorienentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, S. 261-279.
- Hix, Simon (1999): *The Political System of the European Union*. New York: St. Martin's Press.
- Kappelhoff, Peter (1993): *Soziale Tauschsysteme*. München: Oldenbourg.
- König, Thomas (1997): *Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem. Gründe und Konsequenzen nationaler und parlamentarischer Integration*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Krehbiel, Keith (1993): Where's the party? *British Journal of Political Science* 23: 235-266.
- Majone, Giandomenico (1996): *Regulating Europe*. London und New York: Routledge.
- Moravcsik, Andrew (1999): *The Choice for Europe*. London: UCL Press.
- Mueller, Dennis C. (1989): *Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice*. New York: Cambridge University Press,
- Pappi, Franz U./ Henning, Christian H. C. A. (1998): Policy networks: More than a metaphor? *Journal of Theoretical Politics* 10 (4): 553-575.
- Pappi, Franz U./ König, Thomas/ Knoke, David (1995): *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich*. Frankfurt, New York: Campus.
- Persson, Torsten/ Roland, Gerard/ Tabellini, Guido (2000): *Comparative Politics and Public Finance*. Stockholm University.
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt, New York: Campus.
- Schnorpfel, Willi (1996): *Sozialpolitische Entscheidungen der Europäischen Union: Modellierung und empirische Analyse kollektiver Entscheidungen des europäischen Verhandlungssystems*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Shepsle, Kenneth A./ Bonchek, Mark S. (1997): *Analyzing Politics - Rationality, Behavior, and Institutions*. New York: Norton.
- Shepsle, Kenneth A./ Weingast, Barry , Hrsg. (1995): *Positive Theories of Congressional Institutions*. Ann

Arbor: University of Michigan Press.

Tsebelis, George (1994): The power of the European Parliament as a conditional agenda setter. *American Political Science Review* 88 (März): 128-142.

Tullock, Gordon (1970): A simple algebraic logrolling model. *American Economic Review* 60 (Juni): 419-426.

Weingast, Barry R./ Marshall, William J. (1988): The industrial organization of congress; or, why legislatures, like firms, are not organized as markets. *Journal of Political Economy* 96 (1): 132-163.

Weingast, Barry R./ Shepsle, Kenneth A./ Johnsen, Christopher (1981): The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy* 89 (4): 643-664.

Wilson, Robert (1969): An axiomatic model of logrolling. *American Economic Review* 59 (Juni):