

Isolierte Partner im europäischen Integrationsprozeß

Der europäische Integrationsprozeß wird seit seinem Beginn von Konflikten mit isolierten Partnern begleitet. In einigen Fällen kam es dabei, wie das Beispiel der französischen Politik des »leeren Stuhls« zeigt, zu Krisen der Integration selbst. Nicht zuletzt aufgrund der stetigen Vertiefung und Erweiterung der EU sind solche Konflikte weiterhin an der Tagesordnung und bergen durchaus desintegratives Eskalationspotential, welches aber nur in Ausnahmefällen wie etwa bei der Auseinandersetzung um die Rinderseuche BSE zum Tragen kommt. Daß trotz der gewachsenen Interessenheterogenität Blockaden durch einzelne Mitgliedstaaten die Ausnahme bleiben, liegt im parallel gewachsenen Konfliktlösungspotential des europäischen Mehrebenensystems begründet. Neben den üblichen Konfliktlösungsmechanismen kommt hier besonders dem asymmetrischen Mehrebenenregieren eine zentrale Rolle zu. Die Analyse von Konflikten mit isolierten Partnern zeigt, daß dieses integrationsfördernde Konfliktlösungspotential am besten mit einem neoinstitutionalistisch unterfütterten Mehrebenenansatz zu erfassen ist. Konfliktlösung muß als integraler Bestandteil des Integrationsprozesses selbst verstanden werden.

1. Einleitung: Partnerisolierung als Integrationsproblem¹

Seit Beginn des europäischen Integrationsprozesses ist es immer wieder zu Situationen gekommen, in denen ein Mitgliedstaat bestimmte Integrationsschritte oder gemeinschaftliche Politiken nicht mittragen wollte. Das herausragende und in der Literatur häufig behandelte Beispiel eines solchen Konflikts mit *isoliertem Partner*² ist die

- 1 Der Artikel faßt die wesentlichen Ergebnisse des im Rahmen des Forschungsschwerpunkts »Regieren in der Europäischen Union« der Deutschen Forschungsgemeinschaft durchgeführten Projekts »Isolierte Partner: Eine vergleichende Analyse von Entscheidungsprozessen unter Krisenbedingungen. Europäische Union und kanadischer Bundesstaat« zusammen. Da der Vergleich mit dem kanadischen Föderalismus hier den Rahmen gesprengt hätte, beschränken wir uns auf den europäischen Teil. Wir danken Andreas Maurer, Sven Gronau, Guido Tiemann, Thomas Conzelmann, Carlo Masala, Katrin Winter, Jens Paulus, Thomas O. Hüglin, der Marburger Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaft (FEG), Michael Zürn, Christoph Weller sowie einem unbekannten Gutachter der ZIB für konstruktive Kritik.
- 2 Der Begriff »Isolation« wird hier nicht in dem absoluten Sinn verstanden, wie er in der internationalen Politik auf isolierte Staaten angewendet wird. Hierbei handelt es sich um Staaten mit geringer internationaler Verflechtung und Legitimation (auch »crazy states«, vgl. Dror 1971) wie etwa Iran, Irak, Burma, Libyen oder Nordkorea. Die Begriffe »iso-

französische Politik des »leeren Stuhls« (vgl. u.a. Hoffmann 1965; Teasdale 1993). Frankreich verwahrte sich gegen die in den Römischen Verträgen vorgesehene erweiterte Anwendung des Mehrheitsprinzips und kündigte die weitere Zusammenarbeit in allen, d.h. nicht nur in für Mehrheitsentscheidungen vorgesehenen Bereichen auf. Diese Situation stellte nicht nur eine temporäre Integrationskrise dar. Vielmehr hatte auch ihre Beilegung im Rahmen des Luxemburger Kompromisses weitreichende Folgen für den weiteren Verlauf der Integration. Mehrheitsentscheidungen wurden für all jene Fälle ausgeschlossen, in denen ein Mitgliedstaat substantielle nationale Interessen geltend macht. Zwar wurde der Luxemburger Kompromiß nie formal angewandt, schwiebte jedoch über allen weiteren Verhandlungen und Entscheidungsprozessen.³ Die weiteren Integrationsschritte blieben weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. So konnte die Isolierung Frankreichs nur um den Preis eines signifikanten Abweichens vom vorgesehenen Integrationsprozeß überwunden werden.

Das Beispiel zeigt, wie aufgrund der Opposition eines einzelnen Mitgliedstaates der weitere Integrationsprozeß nachhaltig beeinflußt wurde. Nicht nur folgte auf den Luxemburger Kompromiß eine zwei Jahrzehnte währende, gemeinhin als »Euroskerose« bezeichnete Phase der Stagnation. Auch in Zeiten weiterer Integrationsfortschritte, in denen auch die Einsicht in die Notwendigkeit der Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen weitgehende Akzeptanz gefunden hat, wurde und wird weiter auf nationale Sonderinteressen Rücksicht genommen. Schließlich hatte das Prinzip der Luxemburger Kompromißformel sogar Folgen für die Formulierung des Amsterdamer Vertrages (Art. 11, 2 EUV), der bei der flexiblen Kooperation ausdrücklich eine Vetomöglichkeit vorsieht (Dinan 1999: 262).

Hatten die Jahre der Integrationserfolge mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und dem Vertrag von Maastricht solche Konflikte mit *isolierten Partnern* zunächst aus dem Blickfeld verdrängt, so zeigte 30 Jahre später die BSE-Krise, wie aktuell und brisant diese Konfliktkonstellation in der EU weiterhin ist. Wie bei der Politik des »leeren Stuhls« kam es zu einem *desintegrativen spill-over*,⁴ d.h. ein Kon-

liert« und »Isolation« werden dabei nicht als grundsätzliches Charakteristikum des Staates verstanden, sondern auf einen einzelnen Konflikt innerhalb eines Verbundsystems bezogen. In einem Verbundsystem wie der EU ist die Isolation eines Partners auf jeden Fall temporär und in den meisten Fällen politikfeldspezifisch begrenzt.

- 3 Diese mittelfristige Wirkung des Luxemburger Kompromisses wird, gerade weil er nie formal angewendet wurde, von verschiedener Seite angezweifelt (vgl. u.a. Golub 1999). Da kein Vergleich mit einer weiteren Entwicklung der Gemeinschaft ohne Luxemburger Kompromiß angestellt werden kann, bleibt eine solche Argumentation schwierig. Festzuhalten ist jedoch, daß ursprüngliche Pläne in bezug auf Mehrheitsabstimmungen nicht umgesetzt wurden.
- 4 Als *desintegrativer spill-over* ist das Übergreifen eines Konflikts aus einem Politikfeld in ein anderes zu verstehen, wodurch es zu Blockaden des Integrations- oder Entscheidungsprozesses kommt. Er ist kein Automatismus, wie der klassische Terminus »spill-over« nahelegen würde: Der isolierte Partner blockiert Entscheidungen in anderen Politikfeldern oder die institutionelle Weiterentwicklung des Verbundsystems, um seine Position im jeweiligen Konfliktfall durchzusetzen. Im Gegensatz zu dem von Schmitter (1971) geprägten Konzept des »spill-back« muß sich dabei nicht formal die Reichweite oder der Umfang der Kompetenzen der supranationalen Ebene verringern. Hier geht es vielmehr um Blockaden, die an sich schon desintegrativ sind und ein »spill-back« nach sich ziehen können (zur Typologie Schmitters vgl. Busch 1996: 287).

flikt in einem Politikfeld griff auf andere über und führte zu mittelfristigen Blockaden. Verschiedene politische Entscheidungen, die an Einstimmigkeit gebunden waren, wurden durch die britische Regierung blockiert, weil diese durch das Exportverbot für britisches Rindfleisch vitale nationale Interessen verletzt sah. Zwar dauerte die Krise nicht so lange und war nicht so folgenreich wie jene in den sechziger Jahren. Immerhin aber stellten zunächst Großbritannien, und später durch einseitige Importverbote tendenziell auch andere Mitgliedstaaten, die autonome Regulierungsbefugnis der Kommission in Frage.

Konflikte mit einem isolierten Partner können verschiedene integrationshemmende und für die Union handlungslähmende Auswirkungen zeitigen. In den genannten Fällen wurde die institutionelle Weiterentwicklung bzw. die Entscheidungsfähigkeit des europäischen politischen Systems blockiert und damit seine Handlungsfähigkeit geschmälernt. Insofern unterminieren durch Konflikte mit isolierten Partnern bedingte Entscheidungsblockaden die akute Problemlösungsfähigkeit der EU, womit auch ihre weitgehend über Output-Leistungen hergestellte Legitimation vermindert wird. Dabei darf der Begriff der Integration nicht ausschließlich an formalen institutionellen Entwicklungen festgemacht werden. Auch das gemeinsame Handeln der Mitgliedstaaten in einem zusätzlichen Politikfeld ist letztlich Teil des Integrationsprozesses. Wird dieses durch den Widerstand eines Mitgliedstaates blockiert, muß ebenfalls von einem Stocken des Integrationsprozesses gesprochen werden. Die Zukunft des europäischen Integrationsprozesses wird auch davon abhängen, wie, zu welchem Preis und wie rasch Konflikte mit isolierten Partnern gelöst werden können.

Situationen, in denen ein Partner mit seiner Position isoliert ist, gehören indes zum Alltagsgeschäft der Union und werden in Zukunft eher noch zunehmen. Letztlich wächst mit dem Voranschreiten des Integrationsprozesses und der Komplexität der europäischen *polity* sogar die Wahrscheinlichkeit, daß einzelne Mitgliedstaaten ihre Interessen verletzt sehen oder gar die institutionelle Entwicklung als ihren zentralen Werthaltungen zuwiderlaufend betrachten. Sowohl die Europäisierung zusätzlicher Politikfelder als auch die Ausweitung der Mitgliedschaft der Europäischen Union erhöhen das Potential für Konflikte mit einzelnen Mitgliedstaaten. Nimmt damit schon die Zahl der *potentiellen* Fälle zu, können *tatsächliche* Konflikte mit einem isolierten Partner durch die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen oder die Kompetenzerweiterung der supranationalen Ebene sogar noch verschärft werden: Ohne Vetomöglichkeiten und Klagechancen müßte ein Mitgliedstaat, der sein vitales Interesse gefährdet sieht und unter Umständen noch dazu dem Druck einer politisierten Öffentlichkeit ausgesetzt ist, zu unkonventionellen Mitteln greifen, um seine Position zu verteidigen. Letztlich bleibt nur die Erzwingung von Zugeständnissen durch Blockadedruck in sachfremden Bereichen. So kommt auch Helen Wallace (1996: 153) zu dem Schluß, daß die nunmehr möglichen qualifizierten Mehrheitsentscheidungen einzelne Staaten in die *Isolation drängen* (!) und die Verpflichtungswirkung derjenigen Entscheidungen reduzieren können, denen die Regierung nicht zugestimmt hat. In Ansätzen läßt sich ein wachsender Widerstand gegen getroffene Mehrheitsentscheidungen bereits an der Häufung der von einzelnen Mitgliedstaaten ange-

strengten Rechtsgrundlagenstreitigkeiten vor dem EuGH seit Inkrafttreten der EEA aufzeigen.⁵ Bei Mehrheitsentscheidungen unterlegene Mitgliedstaaten klagen dabei häufig auf Durchsetzung der in Art. 94 (vormals 100) oder Art. 308 (vormals 235) EGV vorgesehenen Einstimmigkeitsregeln (Wolf-Niedermaier 1997: 198-209).

Daß trotz der gewachsenen Wahrscheinlichkeit solcher Konflikte mit isoliertem Partner die genannten negativen Folgen nicht in gleichem Maße zugenommen haben, legt die Annahme nahe, daß mit der Ausweitung und Vertiefung der Union auch ihr Konfliktlösungspotential zugenommen hat. Wie die Feststellung von Wallace (1996) in bezug auf Mehrheitsentscheidungen zeigt, läßt sich dieses sicher nicht vereinfacht an veränderten Kompetenzverteilungen oder Abstimmungsverfahren, d.h. der institutionellen Entwicklung der Union festmachen. Legt man jedoch einen erweiterten Institutionenbegriff zugrunde, wie er für neoinstitutionalistische Ansätze besonders in der historisch-institutionalistischen Variante zentral ist (vgl. Thelen/Steinmo 1992; Immergut 1997; zusammenfassend Kaiser 1999), kann das gewachsene Konfliktlösungspotential auch in der institutionellen Entwicklung der EU gesehen werden. Ein solcher Institutionenbegriff bezieht auch Normen und etablierte Handlungsmuster, in Konflikten eben auch Verhaltensregeln und Lösungsstrategien ein. In den Institutionen und Verhandlungsgremien bzw. »Arenen« (Benz 1992) der Union haben sich offensichtlich Verhaltensmuster und Verhandlungsverfahren etabliert, die eine Verhinderung oder Überwindung von Konflikten mit isolierten Partnern begünstigen.

Da nicht nur die formale institutionelle Entwicklung, sondern auch das gemeinsame politische Tätigwerden der Mitgliedstaaten als Integration betrachtet werden muß, ist die Lösung von Konflikten, die solches verhindern, ein Teil des Integrationsprozesses selbst. Im folgenden wollen wir aufzeigen, inwieweit eine systematische Analyse von Konflikten mit isolierten Partnern und ihrer Beilegung einen Beitrag zum besseren Verständnis der europäischen Integration leisten kann. Hierzu soll, zum Teil durch empirische Beispiele illustriert,⁶ zunächst das Konzept und die Beziehungsfigur des Konflikts mit isoliertem Partner weiter ausgeführt und ein Analyseraster herausgearbeitet werden. Nach der exemplarischen Analyse dreier Fälle wird auf der Grundlage der Auswertung von Interviews⁷ und Sekundärliteratur gezeigt, daß sich hier einige

- 5 Im Rahmen des Projekts wurden die von einzelnen Mitgliedstaaten angestrebten Nichtigkeitsklagen gegen europäische Organe gezählt. Dabei zeigte sich ein deutlicher Anstieg solcher Klagen nach dem Inkrafttreten der EEA. Zudem wurde nun vermehrt auch gegen den Rat geklagt (vgl. EuGH: Tätigkeiten des Gerichtshofes und des Gerichtes erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften, Jahrgänge 1973-1998).
- 6 Neben den Fallstudien BSE-Konflikt, Sozialkapitel und Europäische Aktiengesellschaft (Abschnitte 2.2-2.4) werden einige Fallbeispiele zur Illustration der Problematik herangezogen. Dieser Rückgriff auf einzelne Fälle ist keinesfalls als systematischer Vergleich gedacht, sondern soll jeweils ein Schlaglicht auf einen bestimmten Aspekt werfen, d.h. dem besseren Verständnis der sonst recht theoretisch-abstrakten Dimensionen und möglichen Verläufe von Konflikten mit isolierten Partnern dienen.
- 7 Im Rahmen des Projekts wurden 1999 Interviews auf der Ebene des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AstV bzw. *Coreper*), d.h. in verschiedenen Ständigen Vertretungen in Brüssel sowie im Generalsekretariat des Rates der EU durchgeführt. Da die meisten Interviewpartner nicht persönlich zitiert werden wollen, werden bei den Quellenangaben die Ständige Vertretung (StV und Kürzel des Mitgliedstaates) bzw. Institution (GSR für Ge-

Konfliktlösungsmuster etabliert haben, die Konflikte mit isolierten Partnern bereits im Vorfeld ausräumen oder relativ rasch beilegen helfen. Immer zentraler werden dabei asymmetrische Lösungen, d.h. spezifische Zugeständnisse an den isolierten Partner, und asymmetrische Verhandlungen, die nicht nur zwischen Akteuren der gleichen politischen Ebene, sondern über die verschiedenen Ebenen hinweg und zwischen unterschiedlichen Akteurstypen stattfinden. In dieser »doppelten Asymmetrie« liegt der spezifische Beitrag des Mehrebenenregierens zur Konfliktüberwindung und damit zum Integrationsprozeß selbst. Wie zu zeigen sein wird, läßt sich dieses Moment am ehesten mit einem neoinstitutionalistisch unterfütterten Verständnis der EU als Mehr-ebenensystem erfassen. Die Mehrebenenstruktur läßt asymmetrische Herangehensweisen und Lösungen zu, die für ein komplexes Verbundsystem wie die EU unabdingbar sind, soll es handlungsfähig bleiben und weiterentwickelt werden.

2. Isolierte Partner im europäischen Mehrebenensystem

Konflikte mit isolierten Partnern haben den Integrationsprozeß von Beginn an begleitet und an Häufigkeit eher zu- als abgenommen. Immer wieder scheitern Vorschläge der Kommission am Widerstand einzelner Mitgliedstaaten oder werden so weit verwässert, daß dieser zustimmen kann, wodurch das Tätigwerden der EU in vielen Bereichen erschwert oder verhindert wird. Eine Positionsdifferenz zwischen einem einzelnen Mitgliedstaat und allen anderen ist für sich genommen jedoch noch kein Konflikt mit isoliertem Partner. Dieser entsteht dann, wenn diese Positionsdifferenz handlungsleitend wird (vgl. Link 1979: 33f). Im europäischen Kontext bedeutet dies, daß aufgrund von Fristen, externen Anforderungen oder des von anderen Partnern perzipierten Handlungsbedarfs Entscheidungen anstehen und der betreffende Partner sich durch sein Agieren gegen die Position der anderen isoliert. Mit anderen Worten: Der Begriff *Konflikt mit isoliertem Partner* bezeichnet nicht mehr und nicht weniger als die Tatsache, daß die Position eines Mitgliedstaates in einer zur Entscheidung anstehenden Sachfrage gegen diejenige der anderen Partner steht und als mit dem zwischen allen anderen möglichen Kompromiß inkompatibel verstanden wird. Die Positionsdifferenz wird von allen wahrgenommen und ist für den betreffenden Zeitraum und das jeweilige Politikfeld handlungsleitend. Im europäischen Kontext wird dabei allerdings anders als in der klassischen Definition Werner Links (1979: 36) die Beziehungsstruktur zwischen den Partnern nur im betreffenden Politikfeld beeinflußt. Die Lösung des Konflikts wird zusätzlich erschwert, wenn im betreffenden Mitgliedstaat eine größere Öffentlichkeit gegen die Position der übrigen Partner mobilisiert wird. Wird der Konflikt nicht vor einer derartigen Politisierung beigelegt, kann es zu längerfristigen Blockaden in der Sache selbst oder gar zu desintegrativen *spill-overs* kommen.

neralsekretariat des Rates) und die Zuständigkeit des Interviewpartners (AStV I oder II) sowie das Datum angegeben. Im GSR wurden drei Generaldirektoren, in den Ständigen Vertretungen überwiegend Diplomaten im Rang von Botschaftsräten, zwei »Antici«, zwei stellvertretende Ständige Vertreter sowie ein Ständiger Vertreter interviewt.

Die Analyse von Konflikten mit isolierten Partnern sollte Rückschlüsse auf Entstehungsbedingungen von Konflikten in der EU insgesamt und diesbezügliche Lösungsansätze zulassen. Nimmt es ein einzelner Partner in Kauf, sich gegen alle anderen zu stellen, so muß dies gewichtige Gründe haben. Da es sich um einen einzelnen Mitgliedstaat handelt, sind diese Gründe besser zu analysieren als bei Auseinandersetzungen zwischen Koalitionen. Die so gefundenen auslösenden Faktoren können als allgemein konfliktrelevant gelten. Ähnliches gilt für die Strategien und Mechanismen der Konfliktlösung. Zwar ist ein einzelner Mitgliedstaat zumeist in einer ungünstigeren Position als eine Koalition. Da aber auf Seiten der anderen Partner ein Interesse (und bei Einstimmigkeitsregeln: Zwang) an der Einbindung des isolierten Partners unterstellt werden muß, können aus dem Umgang mit isolierten Partnern Rückschlüsse auf Konfliktlösungsmechanismen in der EU gezogen werden. In solch einem Fall lassen sich die Strategien lediglich genauer auf die Charakteristika und Bedürfnisse des einzelnen Mitgliedstaates abstimmen. Schließlich ergibt sich die Relevanz einer solchen Analyse aus der Isolationssituation selbst. So kann es aus Sicht der Mehrheit kaum wünschenswert sein, Integrationsfortschritte, zu denen auch die Ausweitung des gemeinsamen Handelns der EU zählt, am Widerstand eines isolierten Partners scheitern zu lassen.

2.1. Dimensionen von Konflikten mit isolierten Partnern

2.1.1. Konfliktgegenstände: Verfassungs- und Policy-Konflikte

Die den Konflikten mit isolierten Partnern zugrundeliegenden Positionsunterschiede ranken sich entweder um die zukünftige Struktur des Verbundsystems selbst (*Verfassungskonflikte* wie beim »leeren Stuhl«) oder um einzelne *policies* in mehr oder weniger vergemeinschafteten Politikfeldern. In solchen *Policy-Konflikten* geht es um konkrete Politiken supranationaler Institutionen und/oder solche, die intergouvernemental ausgehandelt werden, also etwa Verteilungskonflikte im Agrarbereich oder Abkommen im Rahmen der zweiten oder dritten Säule der EU. Sie entzünden sich, wie der BSE-Fall zeigt, auch häufig daran, daß die Union in einem neuen Feld aktiv wird bzw. eine Materie zum ersten Mal regelt oder von ihren Kompetenzen Gebrauch macht. Auseinandersetzungen über die institutionelle Struktur des Verbundsystems sind anfälliger für längerfristige Blockaden, da hier Einstimmigkeit gefordert ist. Insofern kommt es seltener zu desintegrativen *spill-overs* wie z.B. bei Frankreichs Politik des leeren Stuhls, die durch geplante Veränderungen des Abstimmungsmodus ausgelöst wurde.

Policy-Konflikte mit isolierten Partnern gehören, wie auch in den Interviews bestätigt wurde, in der EU zum Alltagsgeschäft. Hier muß indes zwischen Bereichen, in denen Einstimmigkeit gefordert ist, und solchen unterschieden werden, bei denen mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt werden kann. Gerade in Politikfeldern, in denen gemeinsame *policies* nur einstimmig beschlossen werden können, wie etwa bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), werden häufig Maßnahmen durch einzelne Mitgliedstaaten blockiert. *Policy-Konflikte* in Bereichen, in de-

nen eine qualifizierte Mehrheit ausreicht, sind dagegen anfälliger für desintegrative *spill-overs*, besonders wenn der isolierte Partner überstimmt wurde oder der Konflikt durch das Tätigwerden supranationaler Institutionen ausgelöst wird. Dem isolierten Partner bleibt dann nur die Reaktion in einem anderen Feld. Neben dem BSE-Konflikt kann auch Griechenlands Boykott dänischer und italienischer Waren als Reaktion auf die Mazedonien-Politik⁸ als Beispiel für einen desintegrativen *spill-over* als Resultat eines *Policy*-Konflikts gelten. Insgesamt bergen, wie auch das Beispiel der Auseinandersetzungen um BSE zeigt, Verfassungskonflikte kein größeres Konfliktpotential als *Policy*-Konflikte.

2.1.2. Konfliktmotivation: Interessen- und Wertkonflikte

Deutlicher fällt der Unterschied in bezug auf die Gefahr einer solchen Eskalation bei der dem Konflikt zugrundeliegenden Motivation aus. Hier muß grundlegend zwischen Interessen- und Wertkonflikten (vgl. u.a. Rittberger/Zürn 1990) unterschieden werden. Interessenkonflikte sind dabei jene, in denen materielle oder Machtinteressen einen der Partner dazu bewegen, eine isolierte Position einzunehmen, also z.B. Verteilungskonflikte oder Auseinandersetzungen um bestimmte Einflußbereiche und/oder Machtstrukturen im Verbundsystem. Die zugrundeliegenden Interessen lassen sich objektiv feststellen und intersubjektiv nachvollziehen. Wertkonflikte hingegen beziehen sich auf die subjektive Seite. Sie haben ihre Ursache in unterschiedlichen grundlegenden, Perzeptionen prägenden Auffassungen von Politik, die zumeist in hohem Maße pfadabhängig sind. Letzteres betrifft vor allem traditionelle Auffassungen von nationaler Souveränität, welche einzelne Staaten häufig daran hindern, dem Ausbau der Kompetenzen auf europäischer Ebene zuzustimmen. Herausragende Beispiele hierfür sind die Position des Vereinigten Königreichs im Maastricht-Prozeß oder die Probleme Dänemarks mit der Direktwahl des Europäischen Parlaments.

So existieren auch in formal ähnlichen politischen Systemen unterschiedliche Politikstile (vgl. Knodt 1998: 35-39), die neben Auffassungen über adäquate Kompetenzverteilungen auch etablierte Inklusionsmuster, also Praxen der Einbeziehung oder Exklusion bestimmter sozialer Akteursgruppen in den politischen Entschei-

8 Im Rahmen der GASP boykottierte Griechenland eine kooperative EU-Mazedonienpolitik mittels seiner Vetomacht. In der Frage der Namensgebung war die griechische Regierung zu keinem Kompromiß bereit: Sie leitete aus der Verwendung des Namens Mazedonien Gebietsansprüche an griechisches Territorium ab. Als Italien und die Niederlande ankündigten, FYROM (Former Yugoslavian Republic of Macedonia) anzuerkennen, wurden Waren aus diesen Ländern ebenso boykottiert wie dänische nach der Kritik dieses Landes an der Mazedonienpolitik Griechenlands. Mit dem Verhängen von Wirtschaftssanktionen gegen Mazedonien verstieß Griechenland während seiner Ratspräidentschaft gegen den Maastricht-Vertrag und OSZE-Bestimmungen (vgl. Axt 1997). Die Folgen für die EU-Jugoslawien-Politik waren erheblich (Giersch 1998: 193-198). Einschränkend muß gesagt werden, daß der Boykott keine offizielle Regierungspolitik war, sondern zunächst von privaten Rundfunkstationen ausgerufen wurde (Interview GSR, Generaldirektor, 28.09.1999).

dungsprozeß beinhalten (Stark 1998: 182f). Für die EU heißt dies, daß in den unterschiedlichen politischen *Arenen* (vgl. Benz 1992: 148f) unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe existieren, wie Politik sinnvoll betrieben werden soll und welche Art Entscheidung akzeptabel ist. Pfadabhängig meint hier, daß solche Handlungsmuster und Wertmaßstäbe langfristig gewachsen, d.h. ganz im Sinne einer historisch-institutionalistischen Perspektive in der politischen Tradition und Verfassungsgeschichte sowie historischen Konfliktkonstellationen angelegt sind. Hinzu kommen ideologische Denkmuster: So war die Opposition Großbritanniens gegen das Sozialkapitel sicher nicht nur dem drohenden Souveränitätsverlust, sondern auch der neoliberalen Ausrichtung der damaligen Regierung geschuldet. Aber auch traditionelle Konflikte oder Allianzen wie sie etwa die spezifische Position Griechenlands in der Balkan- und Türkeipolitik prägen, bilden die Grundlage für Wertkonflikte.

Wertkonflikte sind anfälliger für längerfristige Blockaden und desintegrative *spill-overs* als Interessenkonflikte. Bei letzteren macht es zwar noch einen Unterschied, ob konkurrierende oder antagonistische Interessen vorliegen (vgl. Benz 1992: 159f). Im allgemeinen lassen sich aber bei Interessenkonflikten die notfalls zum Tausch anzubietenden Äquivalente eindeutiger bestimmen, so daß sie prinzipiell eher beizulegen sind. Demgegenüber geht es in Wertkonflikten häufig um Gegenstände, die sich aus Sicht desjenigen, der Zugeständnisse machen soll, nicht mit Geld aufwiegen lassen (Scharpf 1992: 65-70). Dies gilt für spezifische Auffassungen von Souveränität, aber auch für symbolische Politik wie die Verteidigung des »British Beef« ebenso wie für das Bedrohungsgefühl und historische Allianzen (mit Serbien) der Griechen auf dem Balkan, die das Land bei der europäischen Mazedonien-Politik zum isolierten Partner werden lassen. Zugeständnisse sind in Wertkonflikten nur durch kompliziertere Koppelgeschäfte zu erreichen, die sich über verschiedene Politikfelder erstrecken (vgl. Scharpf 1992: 70f). Dabei ist es für die Regierung des isolierten Partners wichtig, daß die andere Seite Zugeständnisse in Bereichen macht, die zumindest symbolisch ebenso wertgeladen sind. Die Regierung Major stellte ihre Opposition gegen die Aufnahme des Terminus »föderal« in den Maastricht-Vertrag sogar zu Hause als isolierte Position dar, um zu demonstrieren, was sie in dieser letztlich symbolischen, aber das britische Staatsverständnis berührenden Frage durchgesetzt hatte.

Das Beispiel BSE zeigt, daß die Übergänge fließend sein können: Aus einem Interessenkonflikt wurde im Zuge seiner öffentlichen Politisierung ein Wertkonflikt, bei dem nicht mehr allein die finanziellen Interessen der Rindfleischproduzenten, sondern das Selbstverständnis der »British beefeaters« auf dem Spiel stand. Unterschieden werden muß demnach auch zwischen der ursprünglich konfliktauslösenden und der im Verlauf des Konflikts möglicherweise verändert manifestierten Motivation. In der europäischen Verhandlungsrealität sind Interessen- und Wertkonflikte indes schwerer zu trennen. So werden von einigen Mitgliedstaaten durchaus auch Wertpositionen bemüht, wenn es um materielle Interessen geht. Wie in Interviews auf AStV-Ebene bestätigt wurde, werden traditionelle Werte und historische Konflikte auch dann in Diskussionen um andere Sachfragen in die Argumentation einge-

baut, wenn ein Mitgliedstaat signalisieren will, daß er sich Zugeständnisse im betreffenden Bereich teuer abkaufen lassen will. So bemüht zum Beispiel Spanien sogar bei der Diskussion um die Europäische Aktiengesellschaft⁹ den Gibraltar-Konflikt, und Griechenland bringt immer dann den Zypernkonflikt oder die Bedrohung durch die Türkei ins Spiel, wenn es finanzielle Zugeständnisse erreichen will (Interview StV NL, AStV I, 03.06.1999).

Die naheliegende Annahme, daß Verfassungskonflikte nur Wertkonflikte und *Policy*-Konflikte ausschließlich Interessenkonflikte sind, bestätigt sich, wie die genannten Beispiele zeigen, nicht. Gemeinsame *policies* können ebenso gegen grundlegende Werthaltungen einzelner Mitgliedstaaten verstößen wie institutionelle Veränderungen, und letztere können materielle und Machtinteressen einzelner Mitgliedstaaten verletzen. Verdeutlichen läßt sich dies anhand der Debatte um das EU-Ausländerwahlrecht. Während Belgien aufgrund seines traditionellen Managements interner Konflikte zwischen Sprachgruppen Probleme damit hatte, opponierte die österreichische Regierung aufgrund wahlaktischer Überlegungen dagegen: Man wollte im Wahlkampf der FPÖ keine Angriffsfläche bieten (Lewis 1998). Eine Einstimmigkeit verlangende Vertragsänderung kann hingegen auch rein materielle Interessen verletzen und, ohne daß divergierende Wertorientierungen vorliegen, zu Blockaden führen. So drohte Spanien, das Assoziierungsabkommen mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei durch sein Veto scheitern zu lassen, weil es deren Stahlexporten in die EG fürchtete.¹⁰

2.1.3. Folgen für europäisches Regieren und Integration

Konflikte mit einem isolierten Partner können prinzipiell in drei Konstellationen enden:

- Der Konflikt wird in den Arbeitsgruppen des AStV, dem AStV selbst oder im Rat gelöst,
- es kommt zu einer beabsichtigten langfristigen Blockade in der Sache selbst oder
- aufgrund einer erfolgten oder angekündigten Entscheidung sogar in anderen Politikfeldern.

9 Zum Konflikt um die Europäische Aktiengesellschaft siehe die Fallstudie unten (Abschnitt 2.3).

10 Am 27. November 1991 drohte Spanien, die Ratifizierung des bereits ausgehandelten Abkommens scheitern zu lassen. Unter Berufung auf besondere nationale Interessen (und indirekt auf den Luxemburger Kompromiß) verlangte Spanien zusätzliche *Voluntary Restraint Agreements*, d.h. die vertragliche Vereinbarung freiwilliger Exportbeschränkungen der osteuropäischen Stahlindustrien bei Exporten in den EG-Markt. Eine restriktive Durchsetzung des spanischen Vetos hätte eine Neuverhandlung dieser Vertragswerke notwendig gemacht. Der Konflikt eskalierte u.a. deshalb, weil das mit den Vorgängen und Verhandlungsmodi nicht vertraute Industrieministerium die Federführung bei der spanischen Positionsbildung übernahm. Im Rahmen von Coreper und unter Einbeziehung des verhandlungserfahrenen Ständigen Vertreters Spaniens konnte der Konflikt schließlich beigelegt werden (Torreblanca 1998: 147).

Analytisch muß zunächst zwischen einer wie auch immer gearteten Lösung (1), der Nichtlösung durch die Blockade eines Mitgliedstaates (2), und dem desintegrativen *spill-over* (3) als Folge oder in Antizipation einer Entscheidung unterschieden werden. Zwar kann auch eine Konfliktlösung durchaus auch eine so weitgehende Verwässerung des ursprünglichen Vorhabens beinhalten, daß letztlich die Handlungsfähigkeit der Union eingeschränkt ist. Es sind aber vor allem die beiden letztgenannten Fälle, die in unterschiedlichem Maße negative Auswirkungen auf den Entscheidungs- und Integrationsprozeß zeitigen.

Eine konsequente Blockade eines Vorhabens ist nur bei Einstimmigkeit möglich, weshalb gerade institutionelle Weiterentwicklungen der EU von solchen bedroht sind. Ansonsten wird die Vetomacht tatsächlich nur selten konsequent genutzt, da jeder Mitgliedstaat mit Konsequenzen rechnen muß. AStV-Vertreter sprechen hier von einem »Konto«, von welchem jeder Mitgliedstaat »abbucht«, wenn er sich in einer Sache querstellt (Interviews StV D, AStV II, 15.01.1999, 27.09.1999). Insofern ist davon auszugehen, daß Blockaden auf einen hohen Stellenwert der behandelten Frage im jeweiligen Land schließen lassen. Entscheidend ist aber auch der Stellenwert für die anderen Mitgliedstaaten bzw. für den Integrationsprozeß insgesamt. So wird z.B. im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) relativ häufig vom Veto Gebrauch gemacht, ohne daß dies die gleichen negativen Folgen für den jeweiligen Mitgliedstaat hat wie bei der Blockade in stärker vergemeinschafteten Bereichen (Interview GSR, Generaldirektor, 28.09.1999). In solchen weniger vergemeinschafteten Bereichen kann, wenn die Handlungsfähigkeit in einem hierfür wichtigen Politikfeld blockiert wird, die Output-Legitimation der EU in Mitleidenschaft gezogen werden.

Die Folgen des desintegrativen *spill-overs* für den Entscheidungs- und Integrationsprozeß sind schon aufgrund ihres politikfeldübergreifenden Charakters schwerwiegender. Indes hängt es von der Dauer ab, inwieweit die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der EU unterminiert wird. Je nach Grad der Politisierung kann dabei auch die Legitimation europäischer Politik Schaden nehmen. Sie wird auch kaum durch ein verlorenes Verfahren vor dem EuGH oder Überstimmwerden bei qualifizierter Mehrheitsentscheidung wiederhergestellt. Neben der Blockade in anderen Bereichen besteht die Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage vor dem EuGH, mittels derer die Zuständigkeit des Rates oder die Rechtsgrundlage der Entscheidung in Frage gestellt, d.h. meistens auf Anwendung der Einstimmigkeitsregel bei der betreffenden Entscheidung geklagt wird.

Daß ein Konflikt zwischen dem isolierten Partner und den anderen Mitgliedstaaten gelöst ist, bedeutet nicht, daß damit auch das von der Mehrheit wahrgenommene Problem in aus ihrer Sicht angemessener Weise gelöst ist. Die weitgehende Verwässerung des ursprünglichen Vorschlags stellt das angestrebte Integrationsziel gemeinsamer Handlungsfähigkeit zumindest ansatzweise in Frage. Eine Möglichkeit, das Politikziel zu erreichen, ohne es aus Rücksichtnahme auf einen isolierten Partner zu verwässern, besteht im *asymmetrischen Kompromiß*. Damit ist nicht eine allgemeine, für mehrere Mitgliedstaaten zugängliche und – wie etwa im Amsterdamer Vertrag – *ex ante* eingeräumte Flexibilität gemeint, wie sie im Zentrum der jüngeren In-

tegrationsdebatte steht (vgl. Tsatsos 1999; Kotzias 1998; Janning 1997; Giering 1997). Ein asymmetrischer Kompromiß besteht darin, einen spezifischen isolierten Partner von der angestrebten Regelung auszunehmen, eben weil er in der betreffenden Frage eine isolierte Position vertritt.

Bevor wir uns der Frage zuwenden, inwieweit solch ein asymmetrischer Kompromiß eine Lösung für ein kurz-, mittel- oder längerfristiges Integrationsproblem darstellt, sollen zunächst drei Fälle diskutiert werden, die zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt haben. Da hier kaum ein repräsentativer Querschnitt von Konflikten mit isolierten Partnern abgedeckt werden kann, orientiert sich die Auswahl am Konfliktausgang. Ziel der Analyse ist es, die zentralen Faktoren, die letztlich das Ergebnis beeinflussen, anhand der Fallbeispiele aufzuzeigen.

2.2. BSE: Der desintegrative spill-over

Seit Bekanntwerden der »Bovinen Spongiformen Encephalopathie« (BSE) schwelte in der Gemeinschaft der Konflikt darüber, welche Vorsichtsmaßnahmen getroffen werden müßten, um eine Übertragung auf den Menschen zu verhindern. Nachdem die britische Regierung zehn Jahre lang eine Übertragbarkeit auf den Menschen ausgeschlossen hatte, mußte sie am 20.03.1996 doch einen möglichen Zusammenhang zwischen BSE und einer neuen Variante der »Creutzfeld-Jakob-Krankheit« einräumen. Daraufhin verboten die meisten Mitgliedstaaten unilateral den Import britischen Rindfleischs, und am 25.03.1996 verhängte der Veterinärausschuß auf Vorschlag der Kommission ein totales Exportverbot für britisches Rindfleisch. Die Regierung Major kündigte »neue Erkenntnisse« über BSE an, die sich aber als »Bluff« (die tageszeitung, 28.03.1996) herausstellten, so daß das Exportverbot am 27.03.1996 endgültig verhängt wurde – nachdem die britischen Kommissare dagegen gestimmt hatten. Die britische Regierung versuchte vehement, Ausnahmen für bestimmte Derivate (Talg, Gelatine, Sperma) sowie einen Zeitplan für die Aufhebung des Embargos auszuhandeln. Der Kompromiß, den sie hierüber mit der Kommission erreichte, wurde von dieser am 20.05.1996 dem Ständigen Veterinärausschuß vorgelegt, fand dort jedoch nicht die notwendige qualifizierte Mehrheit, so daß das Exportverbot bestehen blieb.

Die Reaktion der Briten ist bekannt: Nach einigen hektischen Treffen mit Kabinettsmitgliedern kündigte John Major bereits tags drauf, am 21.05.1996, seine »non-cooperation policy« an. Sämtliche Einstimmigkeit erfordernden Entscheidungen in der Union würde Großbritannien blockieren. Erst nach Einigung auf den Vorschlag der Kommission beim europäischen Gipfel in Florenz am 21.-22. Juni 1996 verkündete Major das Ende der Blockade. Der Plan sah die Erlaubnis des Exports in Drittländer, Ausnahmeregelungen für bestimmte Derivate und vor allem eine Aufhebung des Verbots nach Erfüllung diverser Auflagen vor – allerdings ohne den geforderten Zeitplan. Der Konflikt war damit noch nicht vorbei; es folgten Rügen des EP, weil Informationen seitens der britischen Regierung, aber auch der Kommission vertuscht worden seien (Europäisches Parlament 1996). In den nachfolgenden Jahren ging es

immer wieder um die Frage, ob und inwieweit Großbritannien die Auflagen erfüllt habe und das Exportverbot aufgehoben werden könne. Als dies nach langwierigen Auseinandersetzungen 1999 geschah, mußten Deutschland und Frankreich durch Klagedrohungen und eine Kennzeichnungspflicht von der Aufrechterhaltung unilateraler Importverbote abgehalten werden.

Die Auswirkungen der Blockadepolitik erreichten sicher nicht das gleiche Ausmaß wie bei der Politik des »leeren Stuhls« 1965. Bis zum Florentiner Gipfel wurden 117 Maßnahmen blockiert, davon allerdings 44 zum wiederholten Male (Westlake 1997: 22), so daß netto etwa 73 EU-Entscheidungen zumindest vorübergehend verhindert wurden. Einige Fristen waren verpaßt worden und mußten neu gesetzt werden. Für die Briten gestaltete sich die konsequente Blockadepolitik schwierig, da teilweise eigene Interessen durch Entscheidungsblockaden verletzt wurden. Die Regierung versuchte, konsequent zu bleiben, rang sich dann aber wieder zu Ausnahmen durch, wenn die Entscheidungen Mitgliedstaaten betrafen, die Unterstützung für die Position des Vereinigten Königreichs erkennen ließen. Einige Blockaden lösten zudem öffentlichen Druck aus, wenn etwa die Erklärung des Jahres 1997 zum »Jahr gegen den Rassismus« oder Aktionen gegen den Mordaufruf gegen Salman Rushdie nicht beschlossen werden konnten. Über die Hälfte der blockierten Entscheidungen betrafen zudem die GASP und damit unbeteiligte Drittstaaten, die nichts mit der BSE-Frage zu tun hatten. Die handelspolitischen Konsequenzen sorgten wiederum für Unmut in einigen britischen Branchen (Westlake 1997: 19).

Auf der Ebene der Arbeitsgruppen im Ausschuß der Ständigen Vertreter waren die Briten in der kuriosen Situation, nun auch Punkte abzulehnen, denen sie vorher zugestimmt hatten. In anderen Punkten diskutierten die anderen Mitgliedstaaten die Dossiers trotzdem weiter und die britischen Vertreter argumentierten »hypothetisch« mit, indem sie darauf verwiesen, was die britische Position sein könnte. So wurde die inhaltliche Arbeit kaum aufgehalten, allerdings wußten alle, daß das Dossier am Ende formal abgelehnt werden würde. Im AStV selbst wurden die Entscheidungen blockiert, ohne daß das Wort Veto gebraucht wurde. Am auffälligsten war die Blockadepolitik im Rat, wo nun auch A-Punkte,¹¹ denen zuvor auf AStV-Ebene alle zugestimmt hatten, vom UK abgelehnt wurden (Westlake 1997: 21). Die Situation war außergewöhnlich und ernst genug, um als Krise bezeichnet zu werden.

Interessant sind hier vor allem die Gründe für den desintegrativen *spill-over*. Die Begründung der britischen Regierung stellte immer wieder ihre eigenen sowie die Interessen der britischen Rindfleischproduzenten in den Vordergrund. Allerdings waren die Folgekosten für den britischen Staat bei weitem nicht so hoch, wie ursprünglich erwartet (Baggott 1998: 62f). Zudem hatten die europäischen Partner finanzielle Unterstützung zugesagt. Der Schaden konnte die durch die Blockadepolitik entstandenen Nachteile kaum aufwiegen.

Insofern liegt die Interpretation nahe, daß es sich weniger um einen Interessenkonflikt handelte. Die »nationalen Interessen« wurden zu einem Wert an sich und hoch-

11 Die allermeisten Entscheidungen auf Ratsebene fallen ohne Diskussion, da man sich bereits im AStV geeinigt hat. Gegenüber diesen sog. »A-Punkten« werden nur die »B-Punkte«, in denen keine Einigkeit erzielt werden konnte, noch im Rat debattiert.

gehalten, um die »ungerechte Behandlung« durch die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten anzuprangern. De facto wurden indes die Maßnahmen der EU bereits seit 1990 als unangemessene Einmischung in die Angelegenheiten Großbritanniens aufgefaßt (Neyer 1999: 117). Hinzu kam ein Bündel von Faktoren, die den Konflikt für die britische Seite klar zu einem Wertkonflikt werden ließen. Neben dem britischen Souveränitätsverständnis spielte auch die neoliberale Ideologie der Konservativen eine Rolle: Deregulierung hatte Vorrang vor Regulierung, womit der Beweisdruck für jene, die eine Schädlichkeit BSE-verseuchten Fleisches behaupteten, größer war (Baggott 1998: 70). Hier lag zudem eine Rechtstradition vor, nach der die Schädlichkeit, nicht aber die Unschädlichkeit von Produkten bewiesen sein muß, damit der Staat eingreift.

Gleichzeitig war die Regierung Major ein Opfer ihrer eigenen Interessengruppenpolitik geworden. Produzenteninteressen wurden von ihr im Gegensatz zu Umwelt- und Gesundheitsschützern in die *policy-networks* eingebunden und dominierten letztere, was auch die Wahl der Experten beeinflußte. Wissenschaftler, die von der Übertragbarkeit von BSE auf den Menschen ausgingen, wurden entlassen (Baggott 1998: 72). Damit hatte sich die Regierung frühzeitig auf den Standpunkt festgelegt, BSE sei nicht gefährlich für Menschen, und nahm an, diese Position nicht ohne Gesichtsverlust aufgeben zu können (Neyer 1999: 117). Zudem bot dieser Konflikt Major die Gelegenheit, bei den Euroskeptikern in der eigenen Partei Punkte zu machen. Schließlich hatte er zum Zeitpunkt der Auseinandersetzung nur noch eine Mehrheit von einer einzigen Stimme im Unterhaus und war ständig in Gefahr, durch die »Euro-Rebelnen« gestürzt zu werden (Neyer 1999: 116).

Die britische Öffentlichkeit war in der Frage durchaus gespalten. Gesundheitsfragen haben einen hohen Stellenwert, und die liberale Presse stellte sich teilweise deziert gegen die Politik der Regierung. Die konservative Presse und vor allem die *tabloids* (Regenbogenpresse) vertraten die Linie der Regierung, bei den Maßnahmen der EU handele es sich um eine Einmischung in innere Angelegenheiten Großbritanniens (Baggott 1998: 74). Sie stellten sich überwiegend auf den Standpunkt einiger Politiker und Bauern, den anderen europäischen Staaten ginge es nicht um die Gesundheit, sondern darum, einen Konkurrenten vom Rindfleischmarkt zu verdrängen (Westlake 1997: 14). Dabei wurde häufig mit Begriffen wie »nationale Ehre« und gar kriegerischem Vokabular operiert (Neyer 1999: 116). Auch als auf dem Florentiner Gipfel der Plan der Kommission, das Exportverbot schrittweise aufzuheben, gebilligt wurde, ohne daß feste Daten vereinbart wurden, wurde von dieser Seite Majors Siegeserklärung angezweifelt. Ein »Feigenblatt« (*Independent*) sei der Kompromiß für Major, er habe »aufgegeben« (*Daily Telegraph*), wofür er »einen Preis zahlen« werde (*Guardian*, zit. nach Westlake 1997: 22).

So war es die spezifische Situation der Regierung Major, gepaart mit traditionellen britischen, auf einem spezifischen Integrationsverständnis beruhenden Integrationsproblemen,¹² die für einen desintegrativen *spill-over* sorgte. Die britische Regierung

12 Diez (1999) zeigt zwar, daß die britische Integrationsdebatte differenzierter ist als gemeinhin in Kontinentaleuropa aufgefaßt. Entscheidend sind hier jedoch die Herangehens- und Sichtweisen der britischen Regierung.

stellte die Legitimität europäischer Entscheidungen in Frage und ging so weit, »Vergeltung« (*retaliation*)¹³ für das erlittene »Unrecht« anzustreben. Es wurde gar erwogen, nach einem für den gleichen Zeitraum anstehenden Urteil des EuGH zur Arbeitszeitrichtlinie die Implementation zu verweigern, sollte die Entscheidung gegen Großbritannien ausgehen (Westlake 1997: 25). Insofern kann auch die Klage Großbritanniens vor dem Gerichtshof nicht als Anerkennung der Legitimität der europäischen Zuständigkeit oder als »Friedensangebot« (so etwa Neyer 1999) interpretiert werden. Es ging den Briten vielmehr darum, zu Hause Aktivität zu demonstrieren und alle Möglichkeiten der »Vergeltung« auszuschöpfen (Interview StV GB, AStV I, 01.06.1999). Daß sogar die britischen EU-Kommissare als nationale Interessenvertreter eingesetzt wurden, zeigt den Stellenwert der »nationalen« Interessen. Was als *Policy*- und Interessenkonflikt begann, wurde zu einem klaren Wertkonflikt und nahm, da die Zuständigkeit der EU in Frage gestellt wurde, auch Züge eines Verfassungskonflikts an.

Die Ursachen für den desintegrativen *spill-over* sind daher deutlich fallspezifisch. Das bedeutet indes nicht, daß nicht eine ähnliche Situation auch in einem anderen Mitgliedstaat eintreten könnte, wenn die Legitimität europäischer Entscheidungen in Zweifel gezogen wird. Auch wenn es die Kommission war, die den Konflikt ausgelöst hat, waren es vor allem die intergouvernementalen Konfliktlösungsmechanismen der EU, die zeitweise versagt haben. Die Kommission war in einer schwierigen Situation, da sie sich zunächst die britische Regierung, dann aber durch ihr Beharren auf Ausnahmeregelungen und Kompromissen gegenüber dem UK andere Mitgliedstaaten zum Gegner machte (Westlake 1997: 24). Trotzdem war sie es, die es der Regierung Major letztlich ermöglichte, die Blockade aufzugeben, indem sie die Kompromißsuche vorantrieb. Ob diese Strategie in der Sache richtig war oder zur Gefährdung europäischer Konsumenten beitrug, sei dahingestellt.

2.3. Europäische Aktiengesellschaft: Die Blockade

Die Debatte um die Einführung einer Europäischen Aktiengesellschaft (Euro-AG) als Rechtsform sui generis ist mittlerweile 30 Jahre alt. Eine solche Aktiengesellschaft soll aus der Fusion von Unternehmen oder Gesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten entstehen können. Zwar geht es nicht um die Gestalt der Union selbst oder zukünftige Abstimmungsregeln. Da aber eine neue verbindliche Rechtsgrundlage geschaffen werden soll, ist der Konflikt mehr als ein reiner *Policy*-Konflikt, sondern nähert sich unserer Definition des Verfassungskonflikts an. Zumindest stellt die Etablierung dieser Rechtsform im Binnenmarkt einen wichtigen Schritt in Richtung wirtschaftlicher Integration dar. Inhaltlich umfaßt die Debatte drei Aspekte: Über das gesellschaftsrechtliche Statut herrscht Einigkeit, es kann darüber hinaus als Ratsverordnung erlassen werden. Für die Mitbestimmung der Arbeitnehmer ist eine Richtlinie

13 So auch die Ausdrucksweise des britischen Regierungsvertreters im Interview am 01.06.1999.

nie erforderlich, die Einstimmigkeit erfordert. Hierüber gab es seit Beginn der Debatte Auseinandersetzungen. Der dritte Aspekt, die steuerrechtliche Behandlung der Europäischen AG, sollte erst geklärt werden, wenn der Streit um die Mitbestimmung beigelegt ist (Interview StV D, AStV I, 19.10.1999).

Die ursprünglichen Kommissionsvorschläge sahen eine weitgehende Mitbestimmung der Arbeitnehmer vor, die jedoch in den späteren Vorschlägen sukzessive eingeschränkt wurde (Hauschka 1992). Zuletzt wurde eine modifizierte Variante des 1991 revidierten Vorschlags der Kommission (KOM(91) 174 endg. SYN 218 Amtsblatt C 176 vom 08.07.1991) diskutiert. Das Modell sah vor, daß sich binnen eines Jahres nach der Gründung einer Europäischen AG die Vertreter der Unternehmensleitung und der Arbeitnehmer auf ein Mitbestimmungsmodell einigen müssen. Gelingt dies nicht, sollte automatisch das weitergehende Modell gelten, wenn mindestens 25% der Arbeitnehmer aus dem Mitgliedstaat kommen, in welchem dieses in Kraft ist.

Verschiedene Mitgliedstaaten waren im Laufe der Debatte gegen dieses Modell gewesen. Schließlich lehnten es nur noch Frankreich und Italien ab. Während Italien seinen Widerstand nach dem Regierungswechsel zur Mitte-Links-Koalition aufgab, ließ sich die französische Regierung in bilateralen Gesprächen mit Deutschland, dem zentralen Verfechter der Mitbestimmungsrichtlinie, von seiner Opposition abringen. Spanien, das sich bisher hinter diesen beiden Opponenten versteckt hatte, machte erst dann gegen die Richtlinie Front, als zwischen allen anderen Einigkeit herrschte und manövrierte sich damit in die Position des isolierten Partners, der die Verabschiedung zwei Jahre lang blockierte.

Die Regierung Spaniens brachte zwei wesentliche Punkte gegen die Europäische Aktiengesellschaft vor. Zum einen sei unklar, welchen Regelungen Firmen mit Sitz in Gibraltar unterworfen seien. Zum anderen, und dies war der wesentliche Punkt, lehnte die Regierung Aznar die Mitbestimmungsrichtlinie ab. Der spanische Widerstand war auch durch intensive Bemühungen der deutschen, österreichischen und finnischen Präsidentschaften nicht aufzuweichen, die allesamt bilaterale Gespräche führten und eine rege Reisediplomatie starteten. Spanien stellte sich in der Debatte als Verfechter der Mehrheitsdemokratie dar: Man könne nicht der Mehrheit der Arbeitnehmer das Mitbestimmungsmodell der Minderheit aufzwingen. De facto argumentierten die Vertreter spanischer Ministerien indes institutionalistisch: In Spanien gebe es ein eingespieltes, gut funktionierendes Modell der Information und Anhörung der Arbeitnehmer, deshalb wolle man sich kein anderes Modell aufzwingen lassen (Interviews StV D, AStV I, 19.10.1999; StV E, AStV II, 19.10.1999 und AStV I, 20.10.1999).

Versuche der Präsidentschaften, Spaniens Zustimmung zu erreichen, umfaßten nach Aussagen beteiligter Diplomaten sowohl Druck in anderen Feldern als auch das indirekte Angebot eines *package-deals*, d.h. auf dem Berliner Gipfel wurden dem Land mehr Strukturfondsmittel angeboten. Dies war ebensowenig erfolgreich wie der Vorschlag, Flexibilität im Sinne von Art. 95 des Amsterdamer Vertrages anzuwenden und die Euro-AG ohne Spanien zu etablieren bzw. dem Land eine Übergangsphase einzuräumen. Auch dieser Regelung wollte Spanien aus Angst vor Wettbewerbsnachteilen nicht zustimmen. Ein spanischer Kompromißvorschlag sah vor, daß die Mitbestimmung nur dann gelten solle, wenn mindestens 50% der Kapitalgeber

zustimmen. Letztlich liefen alle spanischen Kompromißvorschläge darauf hinaus, daß Mitbestimmung nur mit Zustimmung der Mehrheit der Arbeitgeber eingeführt werden kann. Damit konnten aber die Befürworter der betrieblichen Mitbestimmung nicht leben. Erst auf dem Gipfel in Nizza im Dezember 2000 wurde eine Einigung erreicht, die dann am 20.12.2000 im Rat Soziales beschlossen wurde. Danach gelten als Auffangregel die Gesetze in dem Mitgliedstaat, in dem die Aktiengesellschaft registriert ist; de facto kann also jeder Staat seine eigene Auffangregel beschließen (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.12.2000). Damit hat Spanien durchgesetzt, daß kein Unternehmen gezwungen werden kann, ein weiterreichendes Mitbestimmungsmodell zu importieren.

Es stellt sich die Frage, warum sich Spanien in einer eigentlich unbedeutenden Frage in die unbequeme Position des isolierten Partners gebracht hat und den Integrationsprozeß damit an einem wichtigen Punkt blockierte. Schließlich wäre nur ein extrem geringer Prozentsatz, nämlich nur solche Unternehmen, die aus Zusammenschlüssen zwischen spanischen und anderen Firmen hervorgehen, von der Regelung betroffen gewesen. Zudem spielte das Thema in der spanischen Öffentlichkeit keine Rolle. Die Gewerkschaften sprachen sich zwar für den Vorschlag zur Euro-AG aus, veranstalteten aber keinerlei öffentliche Kampagnen. Auch die Oppositionsparteien waren eigentlich immer dafür, thematisierten die Europäische Aktiengesellschaft aber nicht öffentlich und auch im Parlament nur sporadisch. Lediglich der zentrale spanische Unternehmerverband Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) sprach sich gegen die Mitbestimmungsrichtlinie aus, machte aber ebenfalls keinen öffentlichen Druck.

Die Blockade dieses nach Auffassung der Kommission und der europäischen Partner für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft so wichtigen Vorhabens konnte nur unter der Einstimmigkeitsregel entstehen. Angesichts der im Gegensatz zu Großbritannien durchweg europafreundlichen Grundstimmung ist es in Spanien um so brisanter, sich in Europa zu isolieren. Daß die Spanier sowohl dem Druck als auch möglichen Zugeständnissen in anderen Politikfeldern zum Trotz ihren Widerstand aufrechterhielten, spricht trotz der geringen Bedeutung des Themas in der spanischen politischen Arena für einen hohen Stellenwert für die Regierung Aznar.

Dieser läßt sich zum einen institutionalistisch erklären: In Spanien hat Mitbestimmung in der Form, daß Arbeitnehmervertreter in den Leitungsgremien der Unternehmen Stimmrecht haben, keine Tradition. Auch die Gewerkschaften haben andere Prioritäten. Hinzu kommt die Erfahrung mit der Scheinmitbestimmung im Frankismus, als die Arbeitnehmer pro forma in den Firmenleitungen saßen, was auch auf Arbeitnehmerseite zu Skepsis gegenüber betrieblicher Mitbestimmung führt. Insofern gibt es in diesem Punkt wenig öffentlichen Druck auf die Regierung. Damit läßt sich indes nur erklären, warum die Regierung diese Position innenpolitisch problemlos durchhalten konnte, nicht jedoch die wesentliche Motivation für den vehementen Widerstand gegen die Einführung von Mitbestimmung in so wenigen Unternehmen. Hinzu kommt, daß es mittlerweile auch in Spanien durchaus Erfahrungen mit Mitbestimmung gibt; sie wurde z.B. in allen privatisierten Staatsunternehmen eingeführt.

Die wesentlichen Gründe für die konsequente Blockade durch die spanische Regierung dürften vielmehr im Einfluß der Unternehmerverbände und der ideologischen Ausrichtung der Regierung zu suchen sein. Der Einfluß der Unternehmerverbände auf die Regierung ist sicherlich größer als jener der Gewerkschaften. Dieses Muster gilt nicht nur, aber besonders für konservative Regierungen. Die Unternehmerverbände sind im Gegensatz zu den Gewerkschaften in der Frage der Euro-AG bereits im Vorfeld angehört worden, während letztere vom spanischen Veto erst im Nachhinein erfuhrn (Interviews mit dem Unternehmerverband CEOE am 07.02.2000 sowie den Gewerkschaften CCOO am 03.02.2000 und UGT am 09.02.2000). Einfluß und institutionelle Pfadabhängigkeiten wirken im Fall der vom konservativen Partido Popular gestellten Regierung aber vor allem verstärkend; ausschlaggebend ist eher die ideologische Dimension. So gaben spanische Diplomaten zu verstehen, daß man nicht die Regierung sein wolle, die Mitbestimmung einführt (Interview StV GB, AStV I, 01.06.1999). Insgesamt ist es hier die Kombination aus Einstimmigkeitsregel und Wertkonflikt, die für eine Blockade im Integrationsprozeß sorgt.

2.4. Opting out und opting in: Das Sozialkapitel

In der sozialpolitischen Integration wurden seitens Großbritannien seit der Regierungsübernahme Margarets Thatchers nahezu alle Fortschritte blockiert (Interview StV D, AStV I, 19.10.1999). Schon der Sozialcharta stimmte Thatcher 1989 nicht zu, weil sie damit ihre Politik, den Einfluß der Gewerkschaften zu beschneiden, konterkariert sah (Franklin/Wilke 1990: 73). Für die europäischen Partner wurde diese Dauerblockade erneut zu einem handlungsrelevanten Problem, als man sich anschickte, mit dem Vertrag von Maastricht auch die sozialpolitische Dimension der Gemeinschaft zu erweitern. Die Regierung Major machte von Anfang an klar, daß sie keinerlei Veränderungen der sozialen Dimension akzeptieren würde (Corbett 1992: 286).

Für die Regierung ihrer Majestät war der Konflikt auf ganz ähnliche Weise wie für die Spanier im Fall der Euro-AG ein ideologischer und damit ein Wertkonflikt. Zwar gab es innerhalb der Partei auch noch genügend starke Kräfte, die durch die gemeinschaftlichen Bestimmungen in diesem Bereich spezifische Souveränitätsinteressen des Vereinigten Königreichs gefährdet sahen (Wallace 1992: 369f). Im wesentlichen verstieß eine solche soziale Dimension der europäischen Integration jedoch gegen die neoliberalen Überzeugungen der Regierungspartei: Man wollte nicht den gerade eingeschränkten Sozialstaat über die europäische Schiene wieder einführen. In diesem Punkt war sich die Partei einig. Zudem hatten die Verhandlungen darüber einen hohen Stellenwert in der innenpolitischen Auseinandersetzung und trugen zur Polarisierung zwischen Konservativen und Labour bei. In der Parlamentsdebatte im Dezember 1991 vertrat die Regierung Major die Position, daß die soziale Dimension zu Zuständen wie vor 1979, d.h. Streiks und wirtschaftlicher Ineffizienz, geführt hätte (George 1993: 184). Die ideologische Überzeugung wirkte auch hier stärker als der Einfluß der organisierten Arbeitgeberinteressen. Diese waren im UK insgesamt immer offener gegenüber einer sozialen Dimension der EG. Besonders der Dialog zwi-

schen den Sozialpartnern erschien ihnen offenbar funktionaler als die auf der Insel institutionalisierten Arbeitskämpfe (Franklin/Wilke 1990: 75).

Wie sehr die soziale Dimension gegen die konservative Doktrin verstieß wurde von einigen mitgliedstaatlichen Regierungen zunächst nicht erkannt. Sie hatten gehofft, den Text mit Hilfe der Briten verwässern zu können. Diese blieben aber hart und stimmten nicht einmal dem abgeschwächten Vorschlag der Niederlande und der Deutschen zu (Wallace 1992: 375). Die Kommission verwässerte ihre Vorschläge weiter, indem sie vor allem die qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im sozialpolitischen Bereich einschränkte. Erst nachdem die britische Regierung endgültig klargemacht hatte, daß sie keinerlei Veränderungen akzeptieren würde, wurde nach Alternativen gesucht.

Es kam zu einem asymmetrischen Kompromiß, d.h. eine Ausnahmeregelung für den isolierten Partner. Laut Stephan Leibfried und Paul Pierson (1998: 63) wurde der Vorschlag von den Niederlanden, Deutschland und Kommissionspräsident Delors ausgearbeitet und vorgeschlagen.¹⁴ Um zu erreichen, daß die anderen 11 mit qualifizierter Mehrheit gemeinsame sozialpolitische Maßnahmen beschließen können, sollte Großbritannien bei der gemeinsamen Sozialpolitik außen vor bleiben. Anstatt Teil des Maastrichter Vertrages zu werden, wurde dieser Aspekt in das »Abkommen der Mitgliedstaaten der EG mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs über die Sozialpolitik« überführt, welches die Briten nicht unterschreiben mußten. So wurde beschlossen, daß die anderen elf Mitgliedstaaten die Gemeinschaftsinstitutionen nutzen und mit qualifizierter Mehrheit von 44 statt 54 Stimmen Maßnahmen beschließen können, die dann nicht für das UK gelten (Corbett 1992: 286).

Der von Akteuren auf nationaler und supranationaler Ebene entwickelte asymmetrische Kompromiß ermöglichte so den Fortgang des Integrationsprozesses. Mittlerweile ist Großbritannien, obwohl die Ausnahme nicht als Übergangslösung konzipiert war, dem Sozialkapitel beigetreten, so daß es für alle Mitgliedstaaten Anwendung findet. Dies ist sicher zum Teil auf den Regierungswechsel zurückzuführen. Hinzu kam aber, daß sich die Briten in der schwierigen Situation sahen, ein so wesentliches Politikfeld auf europäischer Ebene nicht mitgestalten zu können.

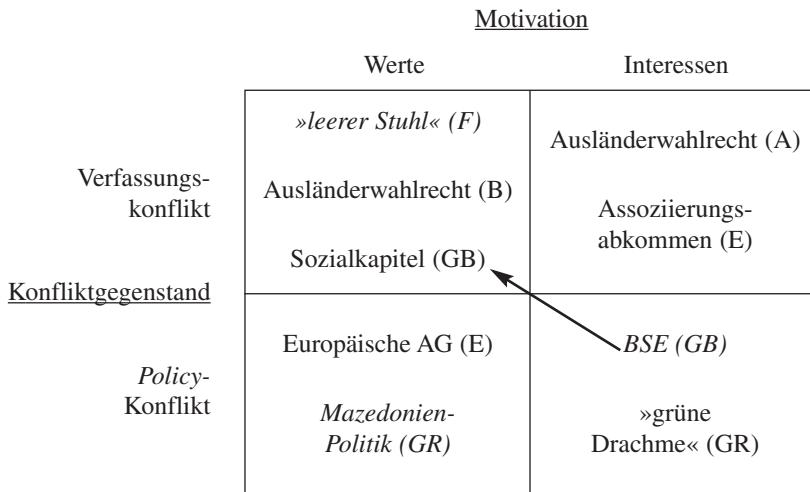
3. Vermeidung und Überwindung von Konflikten mit isolierten Partnern im Mehrebenensystem

Die oben präsentierten Fälle decken bei weitem nicht alle möglichen Konfliktkonstellationen ab. So ist z.B. kein *Policy*-Konflikt darunter, bei dem die wesentliche Motivation auf Interessen beruht. Dieser Konflikttypus kommt am häufigsten vor, jedoch sind hier Blockaden und desintegrative *spill-overs* auch am wenigsten wahrscheinlich, da es unterschiedliche Wege des Interessenausgleichs gibt. Auf Interessenkonflikten

14 Hierzu gibt es unterschiedliche Angaben. Hogg/Hill (1995) geben an, der Kompromiß sei zwischen Kohl, Major und Lubbers unter sechs Augen ausgehandelt worden (vgl. Winter 1999: 60).

beruhende Verfassungskonflikte kommen indes durchaus vor und können in Blockaden münden, wenn den Interessen des isolierten Partners nicht genügend Rechnung getragen wird. Als Beispiel sei auf die oben erwähnte Blockade des Assoziierungsabkommens mit den osteuropäischen Staaten verwiesen (Torreblanca 1998). Abbildung 1 ordnet die bisher genannten Fälle in die Konflikttypologie ein.

Abbildung 1: Typologie von Konflikten mit isolierten Partnern*



* In Klammern der im jeweiligen Fall isolierte Partner. In den kursiv gedruckten Fällen kam es zum desintegrativen spill-over. Der BSE-Konflikt kann als typisches Beispiel für eine Veränderung des Konflikttypus gelten: Hier wurde nicht nur aus einem Interessen- ein Wertkonflikt, sondern durch den desintegrativen spill-over auch aus einem Policy- ein Verfassungskonflikt.

Die Fälle zeigen bereits eine Reihe von Faktoren auf, die es bei der Analyse von Konflikten mit isolierten Partnern zu beachten gilt. Entscheidend für den Verlauf und die mögliche Lösung des Konflikts sind neben dem Konfliktgegenstand, den jeweils geltenden Abstimmungsregeln und den Motiven des isolierten Partners auch die Konstellation der an der (tatsächlichen oder versuchten) Konfliktlösung beteiligten Akteure und die versuchten und angewandten Konfliktlösungsstrategien.

Konflikte mit isolierten Partnern sind in der EU Alltagsgeschäft, jedoch kommt es in den seltensten Fällen zu Blockaden des Entscheidungs- oder Integrationsprozesses. Im folgenden wollen wir uns mit der Frage beschäftigen, warum nur ein so kleiner Teil der Konflikte mit isoliertem Partner derart eskaliert. Offensichtlich hat mit der Komplexität des europäischen politischen Systems und der Vielfalt der Interes-

senlagen auch die Konfliktlösungskapazität der EU zugenommen. Die Frage ist also, welche Konfliktlösungsmechanismen welcher Akteure zur Verhinderung oder Überwindung von Konflikten mit isolierten Partnern beitragen. Dabei lassen sich einige Konfliktlösungsstrategien identifizieren, die innerhalb des komplexen Beziehungsgeflechts EU zur Routine geworden sind und somit als Konfliktlösungsmuster bezeichnet werden können.

3.1. Konfliktlösungen

Die Analyse letztlich erreichter Konfliktlösungen muß sowohl den materiellen Gehalt des Kompromisses und seine kurzfristigen Auswirkungen als auch die mittel- und langfristigen Implikationen umfassen. Zu den etablierten und bereits umfassend wissenschaftlich analysierten kurz- und mittelfristigen Lösungen gehören etwa Ausgleichszahlungen an den isolierten Partner oder *package-deals*, die ihn für die durch die Entscheidung erlittenen Nachteile kompensieren sollen (vgl. u.a. Weber/Wiesmeth 1991: 255; Wessels 1997: 707). Hierbei wird das Politikfeld verlassen und versucht, durch die Verknüpfung mit anderen Sachfragen zu einer Lösung, d.h. zur Überwindung des Widerstandes des isolierten Partners zu kommen. Klassischerweise werden z.B. Binnenmarktverlierer durch Strukturpolitik entschädigt und so ihre Zustimmung zu weiteren Schritten der Marktintegration erkauft. In Koppelgeschäften (vgl. Scharpf 1992) werden dagegen keine materiellen Güter ausgetauscht, sondern inhaltliche Zugeständnisse gemacht. Beide Möglichkeiten sind in der Literatur gut aufgearbeitet und können prinzipiell auch auf Verhandlungen mit einem einzelnen Mitgliedstaat angewendet werden. Allerdings werden solche politikfeldübergreifenden Lösungen mit der Spezialisierung der Verhandlungsgremien zunehmend schwieriger. Die im Rat etablierte Entscheidungstechnik, zuerst die weniger strittigen Fragen zu klären, isoliert die besonders schwierigen Punkte und macht sie für Paketlösungen unzugänglich: Man muß sich dann im Grundsatz einigen (vgl. Eising 2000a: 233; 2000b: 271).

Im Politikfeld selbst sind Kompromisse möglich, bei denen beide Seiten Abstriche machen. In der Praxis führt dies zumeist zu einer Einschränkung des ursprünglich angestrebten Vorhabens. Es besteht aber ebenso die Möglichkeit, daß der isolierte Partner überstimmt oder, wenn Einstimmigkeit verlangt wird, soweit unter Druck gesetzt wird, daß er dem Vorschlag letztlich doch zustimmt.¹⁵ Dieser Druck kann sehr indi-

15 So etwa beim Disput um die Abwertung der »grünen Drachme« (Verrechnungseinheit) im Rahmen der Agrarverhandlungen. 1988 bekundete die griechische Regierung im Sinne des Luxemburger Kompromisses ein vitales nationales Interesse, um die Devaluierung der grünen Drachme in der Festlegung der Agrarpreise zu verhindern. Ein zunächst erreichter Kompromiß mit der Kommission wurde kurz darauf wieder in Frage gestellt und erneut mit einem Veto gedroht. Die vereinte Opposition der anderen Mitgliedstaaten drängte Athen in eine isolierte Position. Die Regierung gab schließlich nach und brachte trotz des Fortbestehens ihrer divergierenden Interessen diesen Punkt auch im darauffolgenden Jahr nicht wieder in die Diskussion ein (Teasdale 1993: 575).

rekt sein bzw. auch implizit wirken: Die Befürchtung, bei weiterem Widerstand Nachteile in anderen Bereichen in Kauf nehmen zu müssen, sorgt oft genug für vorauseilenden Gehorsam (u.a. Interviews StV DK, AStV I, 02.06.1999, AStV II, 17.09.1999; StV D, AStV II, 15.01.1999).

Umgekehrt lässt aber auch die Institutionalisierung der Verhandlungen den isolierten Partner zukünftige Vorteile in anderen Feldern erwarten, d.h. die Wahrscheinlichkeit der Kooperation steigt mit der Häufigkeit der Interaktion (Scharpf 1985: 341). Dabei kann an die Stelle »spezifischer Reziprozität« eine »diffuse Reziprozität« treten (Keohane 1986). Diese setzt ein gewisses Maß an Vertrauen in die anderen Partner voraus, d.h. sie müssen sich darauf verlassen, in Zukunft Gegenleistungen zu erhalten. Die wesentliche Voraussetzung dafür ist die institutionelle Sozialisation des verhandelnden Akteurs, d.h. seine Erfahrung mit Verhandlungen und dem Verhalten der anderen Partner in diesem Kontext. Längerfristig können Verhandlungen natürlich auch zur Annäherung der Positionen und einer Veränderung der Perspektiven beitragen (Benz 1992: 154). Die kurzfristig gefundene Lösung kann solche Prozesse wesentlich unterstützen. Hierbei kommt es darauf an, Lösungen zu finden, die dem Verbundsystem insgesamt die weitere Integration bzw. Handlungsfähigkeit ermöglichen und gleichzeitig den Vorbehalten des isolierten Partners möglichst weitgehend Rechnung tragen.

Eine solche, die nachträgliche Eingliederung des isolierten Partners ermöglichen- de Lösung ist der bereits anhand des Sozialkapitels in den Maastricht-Verhandlungen diskutierte *asymmetrische Kompromiß*: Die gefundene Regelung gilt für den isolierten Partner temporär oder bis auf weiteres nicht oder in abgemilderter Form. Dadurch wird in einem Sachbereich Distanz hergestellt, d.h. tendenziell regressiv verfahren, um den Integrationsprozeß insgesamt voranzubringen. Im Gegensatz zur viel diskutierten flexiblen Integration und Konzepten wie »Europa der zwei Geschwindigkeiten«¹⁶ erwächst der asymmetrische Kompromiß aus einem Konflikt mit isoliertem Partner, ohne daß im Vorfeld bereits die Möglichkeit eines *opt-out* angelegt gewesen wäre. Die für Dänemark ausgehandelte Sonderregelung bei der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments (EP) ist ein herausragendes Beispiel dafür, wie eine Übereinkunft nur durch einen asymmetrischen Kompromiß zustande kam, der isolierte Partner aber letztlich in das dadurch weiterentwickelte Verbundsystem »hineinsozialisiert« wurde: Die dänische Regierung hatte erklärt, das Land könne »aus politischen Gründen« nicht zu einem festgeschriebenen Zeitpunkt Direktwahlen zum EP durchführen. Schließlich wurde Dänemark zugestanden, das erste direkt gewählte EP noch vom eigenen Parlament mit Abgeordneten zu beschicken (Teske 1988: 117). Der Rechtsakt zur Direktwahl konnte unterzeichnet werden. Letztlich wurde von der Sonderregelung kein Gebrauch gemacht; bis die Wahl stattfand, hatte sich auch Dänemark auf die neuen Realitäten eingestellt.

Ohne asymmetrische Kompromisse, d.h. zumindest Ausnahmeregelungen, die nicht zwingend temporär angelegt sind, wären viele Integrationsschritte oder *policies*

16 Für einen Überblick über die Begrifflichkeiten, die verschiedene Konzeptionen ungleichzeitiger Integration beschreiben, vgl. Wessels (1998: 188-189).

nicht möglich gewesen. Wallace (1990: 223) führt den Erfolg der EEA auf die einigeräumten Möglichkeiten der Asymmetrie zurück, ohne den Begriff zu nennen. »Differentiation« und »variable geometry« sind für sie zentrale ausgefeilte Mechanismen, mit Interessendifferenzen umzugehen. Die südlichen Länder, allen voran Griechenland, haben häufig verlängerte Fristen oder sogar territoriale (z.B. griechische Inseln) Sonderrechte bei der Umsetzung von Richtlinien vor allem im Umweltbereich einigeräumt bekommen, ohne die solchen Regulierungen nie zugestimmt worden wäre. Auch und gerade in einem so stark vergemeinschafteten Politikfeld wie der Agrarpolitik sind Ausnahmeregelungen an der Tagesordnung. Rieger (1996: 422f) kommt zu dem Schluß, daß die Aufrechterhaltung nationaler Besonderheiten der institutionellen Struktur und Regulierung der Agrarpolitik eine der Voraussetzungen für den hohen Vergemeinschaftungsgrad ist.

Durch asymmetrische Kompromisse kann sowohl spezifischen Interessen als auch den bei Wertkonflikten zugrundeliegenden Problemlagen Rechnung getragen werden. In letzterem Fall kann dabei die längerfristig gewachsene Sensibilität der anderen Partner hilfreich sein. Lewis (1998) führt hier u.a. die jeweils innenpolitisch bedingten österreichischen und belgischen Sonderwünsche beim Ausländerwahlrecht an. Belgien konnte seine Sonderwünsche durchsetzen, weil die Vertreter der anderen Mitgliedstaaten die spezifische Problematik kannten und verstanden (Lewis 1998: 30).

Asymmetrische Lösungen erlauben es dem isolierten Partner, auch unter innenpolitischer Gesichtswahrung im Verbundsystem zu verbleiben, während die anderen Partner ihre Vorstellungen umsetzen können. Auf der anderen Seite kann es einem Mitgliedstaat, der sich an bestimmten Integrationsschritten nicht beteiligt, mittelfristig als seinen Interessen zuwiderlaufend erscheinen, an der Weiterentwicklung im jeweiligen Politikfeld nicht beteiligt zu sein, was einen Verlust an integrationspolitischer Handlungsfähigkeit bedeutet. Wer von einem *opt-out* Gebrauch macht, schließt sich selbst von einem Teil des Integrationsprozesses aus. So entsteht ein »sanfter Druck« im institutionalistischen Sinne, der das durch den asymmetrischen Kompromiß ermöglichte langsame »Hineinsozialisieren« des isolierten Partners in die seitens der anderen Partner geschaffenen neuen Strukturen beschleunigen kann. Es lassen sich demnach drei integrationsfördernde Konsequenzen asymmetrischer Kompromisse zusammenfassen: (a) Integrationsfortschritte müssen nicht am Widerstand eines isolierten Partners scheitern, (b) das Funktionieren der Integration zwischen den anderen Partnern kann als *Push*-Faktor und (c) der Ausschluß des isolierten Partners aus dem Politikfeld als *Push*-Faktor wirken. Die letztgenannten Faktoren können auch ursprünglich unbefristete Asymmetrien relativ rasch zu temporären werden lassen.

Die Sensibilisierung gegenüber nationalen Spezifika, die Entwicklung diffuser Reziprozität und die zunehmend flexible Handhabung umstrittener Regelungen können erklären, warum es trotz zunehmender Europäisierung von Politikfeldern bei gleichzeitig wachsender Mitgliedschaft auf nunmehr 15 Staaten mit unterschiedlichen Interessen und politischen Traditionen nicht zu mehr Blockaden und desintegrativen *spill-overs* kommt. Ausnahmen und Sonderregelungen werden auch in Zukunft eine Voraussetzung für Fortschritte im Integrationsprozeß sein. Dies bedeutet keinesfalls ein »Europa der zwei Geschwindigkeiten« oder »à la carte« bzw. eine »variable Geo-

metrie«, sondern eine gewachsene Flexibilität vor allem bei Detailregelungen bei gleichzeitigem Fortbestand gemeinsamer Institutionen. Die wachsende Heterogenität nationaler und subnationaler Interessenlagen lässt einen gewachsenen Bedarf auch an solchen asymmetrischen Lösungen erwarten.

3.2. Konfliktlösungsstrategien und Vermittlerrollen

Neben der inhaltlichen ist für die Konfliktlösung vor allem die prozessuale Dimension, d.h. der Weg zum letztendlich gefundenen Kompromiß entscheidend. Die Tatsache, daß es in den allermeisten Fällen von Konflikten mit isolierten Partnern nicht zu Blockaden oder desintegrativen *spill-overs* kommt, zeigt, daß die EU offensichtlich effektive Konfliktlösungs- und Vermittlungsstrategien entwickelt hat. Ange-sichts der wachsenden Komplexität des europäischen Verbundsystems werden die Mechanismen und Strategien zur Vermeidung oder zumindest Überwindung von Konflikten mit isolierten Partnern zu einer seiner zentralen Aufgaben. Die Fähigkeit zur Konfliktlösung muß als Integrationsleistung und damit als immanenter Teil des Integrationsprozesses selbst verstanden werden.

Welche Strategien von welchen der in Frage kommenden Akteure zur Anwendung gebracht werden, hängt zunächst von der Entscheidungsregel ab. Bei qualifizierter Mehrheitsabstimmung müssen formal keinem isolierten Partner Zugeständnisse gemacht werden. De facto wird aber auch in solchen Fällen immer versucht, einen Kompromiß zu finden, was angesichts der Legitimationsgefährdung europäischen Regierens sinnvoll ist. Damit unterscheiden sich Verhandlungen, die unter dem drohenden Schatten des Überstimmwerdens geführt werden, immer noch von Einstimmigkeitsentscheidungen. Die Strategien der Kompromißsuche sind jedoch häufig ähnlich.

Die Auswertung der Interviews auf *Coreper*-Ebene hat gezeigt, daß es in Situationen, in denen qualifizierte Mehrheitsentscheidungen ausreichen, bei schwerwiegen-den Bedenken eines einzelnen Mitgliedstaates auf zwei Faktoren ankommt. Zum ei- nen spielt sein bisheriges Verhalten in anderen Bereichen eine Rolle; wer häufiger blockiert, wird auch eher überstimmt, während die Sonderinteressen kooperativerer Mitglieder eher Gehör finden. So werden z.B. Bedenken Dänemarks, die aufgrund seiner spezifischen Verfassungstradition häufig vorkommen, besonders berücksichtigt, weil sich dieser Mitgliedstaat in den meisten Fällen überdurchschnittlich kooperativ zeigt (Interviews StV DK, AStV I, 02.06.1999, AStV II, 17.09.1999). Allerdings sind es nicht nur die üblicherweise kompromißbereiteren Mitgliedstaaten, deren Protest auch bei Mehrheitsentscheidungen eher Gehör findet: Größere Länder, von denen bekannt ist, daß sie »ihren Punkt bis zum letzten verteidigen werden«, werden hier besonders ernst genommen, um desintegrative *spill-overs* zu vermeiden. Schließlich hängt die Frage der Berücksichtigung isolierter Partner bei Mehrheits-entscheidungen von der Präsidentschaft ab, die jeweils einen eigenen Stil ausbildet. So zählen manche die Stimmen und lassen das Dossier abstimmen, sobald die qualifizierte Mehrheit erreicht ist. Andere wiederum sind eher bemüht, auch mit isolier-ten Partnern einen Kompromiß zu finden (Interview StV NL, AStV I, 03.06.1999).

Damit ist bereits die Frage nach den vermittelnden Akteuren angesprochen: Strategien werden immer von Akteuren eingesetzt. Es stellt sich also die Frage, wer im Zuge eines Konflikts mit isoliertem Partner vermittelnd eingreift und Kompromißlösungen, *package-deals* oder andere Ausgleichsmaßnahmen auf die Agenda bringt bzw. Druck auf den isolierten Partner ausübt. Eine zentrale Vermittlerrolle kommt dabei der jeweiligen Ratspräsidentschaft zu, die sich dabei zumeist eng mit der Kommission abstimmt, da letztere für die Formulierung des Dossiers zuständig ist. Die bereits von Lewis (1998) getroffene Feststellung, daß die Präsidentschaft eher Unions- als nationale Interessen vertritt, muß um einen wichtigen Aspekt erweitert werden. Die jeweilige Ratspräsidentschaft ist zudem bemüht, Integrationserfolge vorzuweisen, wodurch sie ein zusätzliches Interesse an der Konfliktüberwindung hat, welches dem der Kommission ähnelt.

Auf *Coreper*-Ebene ist eine häufig angewandte Strategie der Präsidentschaft, sukzessive die Anzahl der Delegationsmitglieder zu reduzieren, bis nur noch die Ständigen Vertreter unter sich sind. In solchen Fällen werden die kleineren Delegationen gleichsam beweglicher, was die Möglichkeiten der Konfliktlösung verbessert. Als weiteres zentrales Instrument zur Ausräumung von Konflikten auch mit isolierten Partnern gilt die sogenannte »Antici-Gruppe«. Ihr gehört aus jedem Mitgliedstaat ein Vertreter der politischen Abteilung der jeweiligen Ständigen Vertretung an. Diese Gruppe tagt unter 15 Augenpaaren ohne Dolmetscher und versucht, Konflikte bereits im Vorfeld beizulegen, indem Spielräume für Kompromisse ausgelotet werden. In diesem Gremium können Vertreter einzelner Mitgliedstaaten unverbindliche Zugeständnisse machen, um sie anschließend mit der eigenen Regierung abzustimmen, ohne anschließend auf diese Position festgelegt werden zu können.¹⁷ Bilaterale Gespräche zwischen der Präsidentschaft und dem isolierten Partner bzw. anderen Partnern, mit denen angestrebte Kompromisse abgestimmt werden müssen, finden auf *Coreper*-Ebene zwischen den Sitzungsterminen statt. Hier hat sich zwischen den Ständigen Vertretungen eine Art »Ehrenkodex« (Interview StV NL, AStV I, 03.06.1999) etabliert, solchen direkten Kontakten Vorrang einzuräumen. Ist der Konflikt noch während der Ratstagungen auf der Agenda oder bricht erst hier aus, greift die Präsidentschaft häufig zum sogenannten »Beichtstuhlverfahren« (vgl. Pedler 1993: 67), in welchem der Ratspräsident mit dem isolierten Partner unter vier Augen verhandelt.

Auch die Kommission wird für die Vermittlung in Konflikten mit isolierten Partnern immer zentraler. Sie antizipiert isolierte Positionen bereits bei der Formulierung ihrer Dossiers und versucht, sich mit potentiellen isolierten Partnern abzustimmen. Besonders prädestiniert ist sie für diese Vermittlerrolle in *Policy*-Konflikten, da sie auch bei Ratsverhandlungen präsent ist und hier versucht, durch Moderationsleistungen Verhandlungsergebnisse zu erreichen (vgl. Eising 2000b: 270). Dabei besteht schon aufgrund der Tatsache, daß die Kommission den jeweils umstrittenen Vorschlag zumeist selbst ein-

17 Interviews StV D, AStV II, 15.01.1999, 27.09.1999; StV E, AStV II, 19.10.1999.

Während die Antici die den AStV II betreffenden politischen Fragen verhandeln, ist für die eher technischen Fragen die sog. MERTENS-Gruppe zuständig, die eine ähnliche Funktion für den AStV I hat. Wir sind Andreas Maurer für den Hinweis dankbar.

gebracht hat, auf ihrer Seite ein Interesse daran, Konflikte beizulegen, eine Lösung zu finden und so viel wie möglich vom ursprünglichen Dossier zu retten (Interviews GSR, Generaldirektor, 27.07.1999; StV E, AStV II, 19.10.1999). Wallace (1990: 216) bezeichnet die Kommission daher als »Stachelstock und Vermittler« (*goad and mediator*): »The key players are frequently the intermediate balancers, of which the Commission is generally a leading representative« (Wallace 1990: 226). Aber auch außerhalb von Ratstagungen und jenseits der formalen Strukturen bemüht sich die Kommission um Vermittlungen in Konfliktlagen. Als Beispiel sei auf den Konflikt mit Griechenland um die Devaluierung der grünen Drachme in der Festlegung der Agrarpreise 1988 verwiesen. Zwar wurde er letztlich in intergouvernementalen Verhandlungen beigelegt; zuvor aber hatte die Kommission direkt mit Athen verhandelt und ihn entschärft.

Eine Vermittlerrolle fällt jedoch nicht nur Präsidentschaft und Kommission zu. Schon bei Beratungen auf *Coreper*-Ebene werden auch die Vertreter einzelner Mitgliedstaaten vermittelnd aktiv (Interview StV D, AStV II, 27.09.1999, AStV I, 19.10.1999; StV NL, AStV I, 03.06.1999). Dabei hängt es vom Verhältnis des jeweiligen Staates zum isolierten Partner, einer weitgehenden Neutralität in der umstrittenen Sachfrage, vor allem aber von seiner europapolitischen Reputation ab, ob er diese Funktion wahrnehmen kann. Wer hier wie die Benelux-Länder als besonders »konstruktiv« gilt, hat gute Chancen, in einem Streitfall zu vermitteln (Interview StV D, AStV I, 19.10.1999).

Auch subnationale Akteure und organisierte Interessen suchen zunehmend Zugang zu europäischen Entscheidungsprozessen (vgl. Hooghe 1995; Mazey/Mitchell 1993; Eising/Kohler-Koch 1994; van Schendelen 1993). Sie spielen dabei gewiß weniger eine Vermittlerrolle, sondern versuchen, ihre Interessen durch gezieltes Lobbying bei nationalen Regierungen und der Kommission durchzusetzen. Zur Lösung von Konflikten mit isolierten Partnern können sie jedoch dann beitragen, wenn sie seitens der Kommission z.B. durch gezielte Informationen mobilisiert werden, um den Druck auf den isolierten Partner in seiner eigenen politischen Arena zu steigern. Empirisch ist eine solche Strategie der Kommission kaum nachzuweisen, jedoch wird in Brüssel davon ausgegangen, daß sie durchaus zu ihrem Repertoire der Konfliktlösungsstrategien gehört (Interview StV NL, AStV I, 03.06.1999).

Damit sind bei weitem noch nicht alle möglichen Strategien zur Lösung von Konflikten mit isolierten Partnern abgehandelt. Innerhalb der Verhandlungen können seitens der genannten Akteure verschiedene Drohungen ausgesprochen und Angebote gemacht werden, die auf die im vorigen Abschnitt beschriebenen Konfliktgergebnisse hinauslaufen. Dabei hängt es sowohl von den Charakteristika des Politikfeldes als auch von jenen des betroffenen isolierten Partners ab, welche Vorgehensweise gewählt wird. Die folgende Auflistung faßt die üblichen Strategien zusammen, die als für die EU typische Konfliktlösungsmuster gelten können.

Intergouvernementale Konfliktlösungsmuster:

- Ausgleichsangebot (Angebot finanzieller Kompensation);
- Tauschangebot (Versuch eines *package-deals*);
- Kompromißvorschlag der Präsidentschaft (Ratspräsidentschaft präsentiert Vorschlag, der isoliertem Partner und Mehrheit entgegenkommt);

- Kompromißvorschlag durch Dritte (Vertreter eines MGS präsentiert Vorschlag, der isoliertem Partner und Mehrheit entgegenkommt);
- Drohung mit Überstimmung (nur bei QMV: explizite oder implizite Drohung, bei weiterer Blockade überstimmt zu werden);
- Sanktionsdrohung (andere Partner drohen mit Konsequenzen wie Entzug von Zugeständnissen in anderen Feldern).

Konfliktlösungsmuster in Mehrebenenverhandlungen:

- Vermittlung durch Kommission (Kommission präsentiert Vorschlag, der isoliertem Partner und/oder Mehrheit entgegenkommt);
- Tauschangebot (Kommission stellt isoliertem Partner Vorteile in anderen Bereichen in Aussicht);
- Beteiligung betroffener subnationaler Akteure zwecks Druckminderung (Kommission oder andere Partner erweitern Verhandlungen, um Druck vom isolierten Partner zu nehmen und evtl. Betroffene zu kompensieren);
- Einschaltung subnationaler Akteure (politische oder Interessengruppen) zwecks Druckerhöhung (Kommission und/oder andere Partner erweitern Verhandlungen, um den Druck auf den isolierten Partner zu erhöhen);
- Sanktionsdrohung (Kommission droht mit Sanktionen in anderen Feldern).

Unter den genannten Konfliktlösungsstrategien geraten die Mehrebenenverhandlungen zunehmend in den Blickwinkel. Ebenso wie die letztendlich gefundenen Lösungen gestalten sich auch die Verhandlungen zunehmend asymmetrisch, d.h. daß nicht nur auf der gleichen politischen Ebene verhandelt wird. Neben intergouvernementalen Verhandlungen wird auch direkt zwischen der nationalstaatlichen und der supranationalen Ebene oder auch mit subnationalen Akteuren verhandelt. Solche asymmetrischen Verhandlungen sind angesichts der Seltenheit von desintegrativen *spill-overs* und Blockaden bei gleichzeitig wachsenden potentiellen Interessendifferenzen augenscheinlich geeignet, Konflikte mit isolierten Partnern beizulegen.

Hierfür sprechen mehrere Gründe: Zum einen werden Konflikte durch die Abkehr von rein intergouvernementaler Interaktion offensichtlich entschärft. So sieht auch der jetzige Bundesaußenminister Fischer, daß es aus Angst vor einem deutschen Übergewicht nur in intergouvernementalen Verhandlungen zur Gegenmachtbildung kommen kann (Fischer 1998a, 1998b). Die supranationale Ebene hat zwar ein Eigeninteresse an der Verabschiedung ihrer Dossiers, leistet aber offenbar einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Konfliktbeilegung. Zum anderen finden in asymmetrischen Verhandlungen spezifische Interessen eher ihren Weg auf die Agenda und können besser verstanden werden. Besonders bei Wertkonflikten kann die besondere politische Tradition des isolierten Partners eher berücksichtigt werden. Daraüber hinaus kann die Hinzuziehung subnationaler Akteure und anderer organisierter Interessen dazu beitragen, die isolierte Position einer Regierung aufzuweichen.

Diese sowohl die Verhandlungen als auch ihr mögliches Ergebnis umfassende »doppelte Asymmetrie« trägt offensichtlich wesentlich zur Konfliktlösungsfähigkeit des europäischen Verbundsystems bei. Sie kann als Integrationsleistung des europäischen

Mehrebenensystems selbst verstanden werden. In diesem Sinne kann *multi-level-governance* nicht nur wie bisher als der das europäische politische System adäquat beschreibende Ansatz verstanden werden. Versteht man das Potential zur Überwindung von Konflikten, die den europäischen Integrations- und Entscheidungsprozeß blockieren können, als Teil des Integrationsprozesses selbst, so erhält dieser Ansatz eine dynamische Komponente: Asymmetrisches Mehrebenenregieren trägt zur Integration bei. Damit soll keinesfalls behauptet werden, daß dieser Ansatz eine umfassende Erklärung für den europäischen Integrationsprozeß liefert. Wenn jedoch Verhandlungen über mehrere Ebenen hinweg und asymmetrische Kompromisse wesentlich zu Konfliktlösungen und Integrationserfolgen beitragen, so kann dem Mehrebenenregieren eine dynamische Funktion im Integrationsprozeß zugesprochen werden.

4. Integration durch Konfliktüberwindung im Mehrebenensystem

Die Analyse von Konflikten mit isolierten Partnern zeigt, daß Konfliktlösungen und damit Integrationsfortschritte durch asymmetrische, d.h. nicht ausschließlich zwischen Nationalstaaten stattfindende Verhandlungen erreicht werden können. Dies legt eine Betrachtung des europäischen politischen Systems als *Mehrebenensystem* (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996) bzw. seines Modus des Regierens als *multi-level-governance* (Hooghe 1995; Marks et al. 1996) nahe. Diesem Ansatz der Integrationsforschung wird zurecht eine mangelhafte Erklärungskraft in bezug auf den Integrationsprozeß oder seine Probleme vorgehalten, da ihm eine »dynamische Komponente« fehlt (Neyer/Wolf 1996: 409; Bieling/Steinhilber 1997: 23). Es handelt sich zunächst um eine weitgehend adäquate Erfassung des Ist-Zustandes, die berücksichtigt, daß Outputs zumeist im Zusammenspiel supranationaler, nationaler und teilweise subnationaler Akteure produziert werden. Versteht man Konfliktlösung als wichtigen Bestandteil des Integrationsprozesses, so läßt sich nicht nur eine dynamische Funktion des Mehrebenenregierens für den Integrationsprozeß feststellen. Ein solcher Fokus offenbart gleichzeitig Schwächen in der »klassischen« Integrationstheorie, die diesem Aspekt zu wenig Rechnung getragen hat. Die hier analysierten Fälle und Entwicklungen im Verbundsystem EU belegen indes die Notwendigkeit einer genaueren Beschäftigung mit seinem Konfliktlösungspotential.

Nun wäre es unangemessen, den Integrationstheorien die Vernachlässigung von Konflikten mit isolierten Partnern und ihrer Lösung vorzuwerfen; sie zu erklären war nie ihr Ziel.¹⁸ Allerdings wird rasch deutlich, daß die Entstehung von Konflikten mit isolierten Partnern den Grundannahmen des Neofunktionalismus, ihre Überwindung

18 Auch rationalistische Ansätze, die konfliktive Situationen modellieren und analysieren, haben die Konstellation »einer gegen alle« bisher außen vor gelassen (stellvertretend Bueno de Mesquita/Stokman 1994). Dabei wäre gerade in solchen Modellen am ehesten die Analyse einer solchen Konstellation zu erwarten gewesen. Indes beinhalten die von ihnen modellierten Konfliktkonstellationen lediglich Koalitionen mehrerer Mitgliedstaaten, nicht jedoch solche, in denen sich alle bis auf einen weitgehend einig sind.

hingegen in den meisten Fällen jenen des Intergouvernementalismus entgegensteht. Allein die auch heute noch bestehende Gefahr des desintegrativen *spill-overs*, der kein Automatismus ist, sondern auftreten kann, wenn ein bereits erreichter Grad von Integration die Interessen eines Mitgliedstaates aufgrund veränderter oder neu wahrnehmener Bedingungen verletzt, läuft der neofunktionalistischen Logik entgegen. Zwar trug auch Haas (1968: xxiv; 1969: 59) der Politik des »leeren Stuhls« Rechnung, ließ sich dadurch seinen Optimismus in bezug auf weitere systembedingte Integrationsfortschritte nicht nehmen (Kümmel 1996: 176).¹⁹ Umgekehrt zeigen die beobachtbaren Konfliktlösungen, daß Integration und EU-Entscheidungen nicht nur den »kleinsten gemeinsamen Nenner« (Moravcsik 1993: 501; kritisch Hooghe/Marks 1997: 22 und Marks et al. 1996: 344-346) widerspiegeln.

Daß auch Fortschritte möglich sind, die über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinausgehen und damit durchaus den Interessen einiger zustimmender Mitgliedstaaten widersprechen, ist keinesfalls die Folge eines automatischen *spill-overs*. Die Analyse von Konflikten mit isolierten Partnern zeigt jedoch, daß hier durchaus auch die Dynamik des Integrationsprozesses selbst wirken kann. Zugeständnisse und Drohungen in anderen Politikfeldern als Möglichkeiten der Konfliktüberwindung resultieren hieraus ebenso wie das Interesse der einzelnen Mitgliedstaaten, an der Entwicklung bestimmter Integrationsschritte bzw. *policies* beteiligt zu sein. Die Konfliktvermeidung qua institutioneller Sozialisation ist dabei kein Automatismus, aber ein durchaus relevanter und in der EU häufig auftretender Mechanismus. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der asymmetrischen Kompromisse, wenn z.B. ursprünglich unbefristete Ausnahmeregelungen für einzelne Mitgliedstaaten bald zu temporären werden, weil der isolierte Partner sich an die veränderten institutionellen Strukturen »gewöhnt« und »hineinsozialisiert« wird.

Des weiteren widerspricht schon die hier festgestellte zentrale Bedeutung asymmetrischer Verhandlungen intergouvernementalistischen Ansätzen, die eine zentrale Rolle der supranationalen Ebene für den Integrationsprozeß explizit ablehnen (Moravcsik 1995: 616-618). Als notwendige Voraussetzungen für Integration werden hingegen »interstate bargains« betrachtet (Keohane/Hoffmann 1991: 17). Bei der Konfliktlösung ist es nicht nur entscheidend, ob sich die mitgliedstaatlichen Regierungen einigen können, sondern zudem, wer auf welche Weise im Konflikt vermittelt. Hierbei spielt die Kommission eine zentrale Rolle; es können aber auch subnationale Akteure einen wesentlichen Beitrag leisten. Ein Verständnis der EU als Mehrebenensystem wird daher nicht nur dieser auch bei erfolgreichen Konfliktlösungen feststellbaren Akteurskonstellation gerecht, sondern integriert darüber hinaus die Perspektiven auf die *prozessuale* und die *Zieldimension*. Sein Nutzen bei der Erfassung von Konflikten mit isolierten Partnern offenbart sich einerseits anhand der asymmetrischen Verhandlungen zwischen verschiedenen politischen Ebenen, die zur Beilegung solcher Konflikte beigetragen haben. Insofern man Konfliktlösung als Teil des Integrationsprozesses und asymmetrische Verhandlungen als einen wichtigen

19 Erst 1975 erklärte Haas resigniert die »obsolence of regional integration theory« (Haas 1975, zit. n. Caporaso/Keeler 1995: 37).

Weg der Konfliktlösung betrachtet, erhält er ansatzweise eine dynamische Komponente. In der Zieldimension sind es die integrationsfördernden asymmetrischen Kompromisse, die sich mit dem Mehrebenenansatz am besten erfassen lassen. Beispiele wie die Ausnahme Großbritanniens vom Sozialkapitel oder Dänemarks von der Pflicht zur ersten Direktwahl des EP zeigen, wie diese Art Asymmetrie Integrationsfortschritte ermöglicht. Allerdings werden durch asymmetrisches Mehrebenenregieren nicht nur Fortschritte ermöglicht, sondern auch Blockaden und desintegrative *spill-overs* verhindert. Auch dieser Aspekt der Verhinderung muß als eigenständige Integrationsleistung des Mehrebenensystems anerkannt werden. Damit erklärt asymmetrisches Mehrebenenregieren nicht Integration per se, erfaßt aber einige relevante Aspekte des Integrationsprozesses.

Auch zur für die Konfliktlösung wichtigen Unterscheidung zwischen Interessengensätzen und divergierenden Wahrnehmungen oder Werthaltungen lassen sich am ehesten neoinstitutionalistische Ansätze heranziehen. Als »Theorie mittlerer Reichweite« zieht der Neoinstitutionalismus Institutionen zur Erklärung von Strategien und auch Zielen von Akteuren heran (vgl. z.B. Evans et al. 1985; Steinmo et al. 1992). Dabei sind es nicht nur formale Institutionen, sondern auch die durch institutionelle Konfigurationen geprägten Interaktionen, die im Prozeß der Positionsbildung von Bedeutung sind. Institutionen strukturieren politische Interaktionen und die Perzeption und Erklärung politischer Phänomene durch die Akteure (zusammenfassend Thelen/Steinmo 1992). Für die Erklärung der Entstehung von Isolation ist besonders die im Neoinstitutionalismus zentrale historische Kontingenz und Pfadabhängigkeit von Bedeutung. Danach kann es zu Isolation kommen, wenn das durch Institutionen geprägte Politikverständnis mit dem der supranationalen Ebene oder der anderen Partner kollidiert. Dies gilt natürlich in besonderem Maße für Probleme bei institutionellen Weiterentwicklungen, d.h. für »Verfassungskrisen«, kann aber auch in *Policy*-Konflikten auftreten. Die Beispiele der spanischen Blockade der Europäischen Aktiengesellschaft und der langfristigen Blockade europäischer Sozialpolitik durch Großbritannien zeigen, daß bestimmte *policies* aus der Sicht etwa eines neoliberal regierten Mitgliedstaates zu interventionistisch sein können. Zudem können solche *policies* in einen Bereich eingreifen, der aus historischen Gründen zum Kernbereich der Souveränität eines Staates gezählt wird. Das britische Beispiel erlaubt einige Rückschlüsse auf Zusammenhänge zwischen seiner zentralistischen Staatsstruktur oder dem Prinzip der »Sovereignty of Crown in Parliament« und Problemen mit dem Integrationsprozeß (Franklin/Wilke 1990: 10, 92; zusammenfassend Diez 1999: Kap. I).

Umgekehrt bietet sich auch beim »Hineinsozialisieren« nach asymmetrischen Kompromissen eine neoinstitutionalistische Interpretation an: Dieser *Pull*-Faktor läßt sich am ehesten damit erklären, daß hier Integrationsfortschritte die Präferenzen (auch nur peripher) beteiligter Akteure auf nationaler Ebene verändern. Die Gewöhnung an die neuen institutionellen Strukturen verändert das Politikverständnis beim isolierten Partner in einer Weise, die es integrationskompatibler macht. Ein plastisches Beispiel ist die oben erwähnte Isolation Spaniens angesichts der Assoziierungsabkommen mit einigen osteuropäischen Staaten. Torreblanca (1998) erklärt die zeitweise Eskalation dieses Konflikts durch das Auftreten eines mit den institutio-

nennen Strukturen nicht vertrauten Akteurs (Industrieminister), wohingegen er gelöst werden konnte, sobald die spanische Position von Akteuren vertreten wurde, die mit den Verhandlungsmodi und »Benimmregeln« auf europäischer Ebene besser vertraut waren. So läßt sich sowohl das Ausbleiben verschärfter Konflikte mit isolierten Partnern trotz wachsender Interessenheterogenität als auch die Überwindung von Blockaden im konkreten Fall auch neoinstitutionalistisch erklären. Der Integrationsprozeß und mehr noch die europäische *polity* prägt auch die Präferenzen und das Verhalten der beteiligten Akteure.

5. Isolierte Partner und europäische Integration

Die Tatsache, daß es trotz der Europäisierung weiterer Politikfelder und Heterogenisierung der Akteurskonstellation und Interessen nicht zum verstärkten Auftreten von aus Konflikten mit isolierten Partnern resultierenden Krisen kommt, läßt sich nur mit einem neoinstitutionalistisch unterfütterten Mehrebenenansatz erklären. Die Konzeptualisierung des europäischen politischen Systems als *multi-level governance* erfaßt dabei das Konfliktlösungspotential und die notwendige Asymmetrie, die diesem Ansatz zumindest eine dynamische Komponente zuteil werden läßt: Begreift man Konfliktlösung als Integrationsleistung, so offenbart sich die integrationsfördernde Dynamik des europäischen Mehrebenenregierens. Zwar versetzt dies auch diesen Ansatz nicht in die Lage, den europäischen Integrationsprozeß umfassend zu erklären. Er ist aber vor allem den traditionellen integrationstheoretischen Ansätzen in seinem Verständnis des Akteurs- und Interessengeflechts in der politischen Arena Europas überlegen, so daß er auch der Vielfalt asymmetrischer Lösungsmöglichkeiten Rechnung tragen kann.

Asymmetrisches Mehrebenenregieren berücksichtigt qualitative Unterschiede, die es notwendig erscheinen lassen, für einzelne Mitgliedstaaten Ausnahmeregelungen zu treffen, um den Integrationsprozeß nicht grundsätzlich zu gefährden und es dem betreffenden Mitgliedstaat zu erlauben, Inkompatibilitäten mit den Integrationszielen zu überwinden. Es findet in einer komplexen, verschiedene politische Ebenen und Akteurstypen umfassenden Arena statt. Diese eignet sich eher zur Berücksichtigung von Sonderinteressen als eine Verhandlungssituation, in der lediglich die Vertreter nationalstaatlicher Regierungen mit ihren jeweiligen partikularen Interessen aufwarten. Nicht nur sind selbst in formal intergouvernementalen Gremien derartige Entscheidungsprozesse keinesfalls mehr die Regel (vgl. u.a. Hayes-Renshaw/Wallace 1997; Eising 2000a, 2000b). Sie lassen sich zudem nicht mehr in gleichem Maße gegenüber anderen in der europäischen politischen Arena agierenden Akteuren abschotten.

Vor allem aber erweitern Verhandlungen, an denen funktional unterschiedliche Akteure aus unterschiedlichen Ebenen (sub- bis supranational) und aus verschiedenen Subsystemen (Politik, Wirtschaft, Gesellschaft) vertreten sind, die Palette der Perspektiven und, durch die breitere Expertise, möglicher Kompromisse. Spezifische Interessen und Werthaltungen finden so eher den Weg auf die Agenda und treffen

dort auch auf Akteure mit strukturell anderen Interessenprofilen, die weniger geneigt sind, Interessengegensätze als Nullsummenspiel zu begreifen und sich auf intergouvernementales *bargaining* zu beschränken. So eröffnen asymmetrische Verhandlungsprozesse durch die Erweiterungen der Perspektive und der Expertise in schwierigen Konfliktsituationen auch eher den Weg zu asymmetrischen Lösungen. Die Erweiterung der Perspektiven durch die Beteiligung unterschiedlicher Interessen kann dabei durchaus zur Legitimationssteigerung des europäischen politischen Systems beitragen (vgl. Young 1997). Beim aktuellen Stand des Integrationsprozesses ist es allerdings vor allem die Fähigkeit der supranationalen Ebene, in Konflikten zu vermitteln, die zur Legitimation europäischen Regierens beiträgt. Gerade wenn sich Legitimation in der EU, wie Scharpf (1998: 237) feststellt, über Verhandlungen herstellt, trägt vor allem die Kommission mit ihrer Vermittlungs- und Konfliktlösungsleistung zu deren Sicherung oder gar Steigerung bei. Schließlich fällt der Ertrag dieser Leistungen nicht allein auf ihre Erbringerin, sondern auf das Verbundsystem insgesamt zurück.

Eine neoinstitutionalistische Unterfütterung ist notwendig, um der integrationsfördernden Dynamik des Mehrebenenregierens gerecht zu werden. Nicht nur können die brisantesten Konflikte mit isolierten Partnern, die das Potential von Blockaden oder desintegrativen *spill-overs* bergen, zumeist neoinstitutionalistisch erklärt werden: Es sind überwiegend Wertkonflikte, die aus institutionell pfadabhängigen Werthaltungen und Perzeptionen heraus entstehen. Auch das Wechselspiel zwischen Integrationsfortschritten und dem »Hineinsozialisieren« einzelner Partner, die zuvor diese Schritte nicht mittragen wollten, lässt sich in den verschiedenen möglichen Konstellationen mit einem solchen Ansatz erfassen. Hierzu zählt das nachträgliche *opting-in* nach einem asymmetrischen Kompromiß ebenso wie viele der etablierten Verhaltensmuster, die so manchen isolierten Partner seinen Widerstand aufgeben oder die anderen Partner auf diesen Rücksicht nehmen lassen. Asymmetrisches Mehrebenenregieren und die europäische *polity* sind als institutionelle Variablen zu verstehen, die Akteurspräferenzen und -verhalten in einer den Integrationsprozeß fördernden Weise beeinflussen und Integrationskrisen vermeiden.

Literatur

- Axt, Heinz-Jürgen (Hrsg.) 1997: *Greece and the European Union: Stranger Among Partners?*, Baden-Baden.
- Baggott, Rob 1998: The BSE Crisis. Public Health and the »Risk Society«, in: Gray, Pat/t'Hart Paul (Hrsg.): *Public Policy Disasters in Western Europe*, London, 61-78.
- Benz, Arthur 1992: Mehrebenen-Verflechtung: Verhandlungsprozesse in verbundenen Entscheidungsarenen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard: *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt a.M., 147-205.
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen 1997: Zur Dynamik der europäischen Integration. Theorien und Projekte, in: »Z« – Zeitschrift für Marxistische Erneuerung 8: 32, 18-30.
- Bueno de Mesquita, Bruce/Stokman, Frans N. (Hrsg.): *European Community Decision Making. Models, Applications, and Comparisons*, New Haven, Conn.
- Busch, Klaus 1996: Spill-over-Dynamik und Spill-back-Potential in der europäischen Währungsintegration – ein Beitrag zur Integrationstheorie, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen, 281-311.
- Caporaso, James A./Keeler, John T. S. 1995: The European Union and Regional Integration Theory, in: Rodes, Carolyn/Mazey, Sonia (Hrsg.): *The State of the European Union*, Vol. 3: *Building a European Polity?*, Boulder, Colo., 29-62.
- Corbett, Richard 1992: The Intergovernmental Conference on Political Union, in: *Journal of Common Market Studies* 30: 3, 271-298.
- Diez, Thomas 1999: *Die EU lesen. Diskursive Knotenpunkte der britischen Europadebatte*, Opladen.
- Dinan, Desmond 1999: *Ever Closer Union? An Introduction into European Integration*, Boulder, Colo.
- Dror, Yeheskel 1971: *Crazy States. A Controversial Strategic Problem*, Lexington, Mass.
- Eising, Rainer 2000a: Liberalisierung und Europäisierung. Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Eising, Rainer 2000b: Begrenzte Rationalität und regulatives Lernen in der EG: die Liberalisierung der Elektrizitätsversorgung, in: *Politische Vierteljahrsschrift* 41: 2, 251-278.
- Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate 1994: Inflation und Zerfaserung: Trends der Interessenvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): *Staat und Verbände (PVS-Sonderheft 24)*, Opladen, 173-204.
- Europäisches Parlament 1996: Bericht des nichtständigen Untersuchungsausschusses für BSE, Strasbourg.
- Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (Hrsg.) 1985: *Bringing the State Back In*, Cambridge, Mass.
- Fischer, Joseph 1998a: Die Selbstbeschränkung der Macht muß fortbestehen. Deutschlands Rolle und Aufgaben in der globalisierten Welt, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.08.1998, 9.
- Fischer, Joseph 1998b: Von der Macht und ihrer Verantwortung, in: Markowits, Andrei S./Reich, Simon: *Das deutsche Dilemma. Die Berliner Republik zwischen Macht und Machtverzicht*, Berlin, 7-45.
- Franklin, Michael/Wilke, Marc 1990: *Britain's Future in Europe*, London.
- George, Stephen 1993: The British Government and the Maastricht Agreements, in: Cafruny, Alan W./Rosenthal, Glenda G. (Hrsg.): *The State of the European Community: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Colo., 177-192.
- Giering, Klaus 1997: Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierung in der aktuellen Reformdebatte, in: *Integration* 20: 2, 72-83.

- Giersch, Carsten* 1998: Konfliktregulierung in Jugoslawien 1991-1995. Die Rolle von OSZE, EU, UNO und NATO, Baden-Baden.
- Golub, Jonathan* 1999: In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community, in: *International Organization* 53: 4, 733-764.
- Haas, Ernst B.* 1968: *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces*, Stanford, Cal.
- Haas, Ernst B.* 1969: Die Einigung Europas, in: Kohler, Beate (Hrsg.): *Erfolge und Krisen der Integration*, Köln, 38-66.
- Hauschka, Christoph* 1992: *Die Europäische Aktiengesellschaft zwischen Einheitlichkeitsanspruch und Nationalisierung des Status*, Saarbrücken, unv. Ms.
- Hayes-Renshaw, Fiona/Wallace, Helen* 1997: *The Council of Ministers*, Hounds mills.
- Hoffmann, Stanley* 1965: *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*, in: *Daedalus* 95, 862-915.
- Hogg, Sarah/Hill, Jonathan* 1995: *Too Close to Call. Power and Politics – John Major in No. 10*, London.
- Hooghe, Liesbet* 1995: Subnational Mobilisation in the European Union, in: *West European Politics* 18: 3, 175-198.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary* 1997: Contending Models of Governance in the European Union, in: Cafruny, Alan W./Lankowski, Carl (Hrsg.): *Europe's Ambiguous Unity. Conflict and Consensus in the Post-Maastricht Era*, Boulder, Colo., 21-44.
- Immergut, Ellen M.* 1997: The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical Institutionalism and Comparative Policy Studies, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, Baden-Baden, 325-355.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate* 1996: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen, 15-44.
- Janning, Josef* 1997: Dynamik in der Zwangsjacke – Flexibilität in der Europäischen Union nach Amsterdam, in: *Integration* 20: 4, 285-290.
- Kaiser, André* 1999: Die politische Theorie des Neo-Institutionalismus: James March und Johan Olsen, in: Brodocz, André/Schaal, Gary S. (Hrsg.): *Politische Theorien der Gegenwart*, Opladen, 189-211.
- Keohane, Robert O.* 1986: Reciprocity in International Relations, in: *International Organization* 40: 1, 1-27.
- Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley* 1991: Institutional Change in Europe in the 1980s, in: Keohane, Robert O./Hoffmann, Stanley (Hrsg.): *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, Colo., 1-39.
- Knott, Michèle* 1998: Tiefenwirkung europäischer Politik. Eigensinn oder Anpassung regionalen Regierens? Baden-Baden.
- Kotzias, Nikos* 1998: Die Regierungskonferenz und die flexible Förderung (?) der Integration, in: Breuss, Fritz/Griller Stefan (Hrsg.): *Flexible Integration in Europa. Einheit oder »Europa à la carte?«* Wien, 1-40.
- Kümmel, Gerhard* 1996: Prognosen wiedergelesen. Szenarien über die Zukunft Europas vom Ende der sechziger Jahre, in: Jäger, Thomas/Piepenschneider Melanie (Hrsg.): *Europa 2020. Szenarien politischer Entwicklung*, Opladen, 165-190.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul* 1998: Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik, in: Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hrsg.): *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt a.M., 58-99.
- Leonhardt, Holm A.* 1983: Europa konstitutionell. Politische Machtkämpfe in der EG 1950-1983, Hannover.

- Lewis, Jeffrey* 1998: The Institutional Problem-Solving Capacities of the Council: The Committee of Permanent Representatives and the Methods of Community (MPIfG Discussion Paper 98/1), Köln.
- Link, Werner* 1979: Überlegungen zum Begriff »Konflikt« in den Internationalen Beziehungen, in: Politische Vierteljahresschrift 20: 1, 33-50.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit* 1996: European Integration from the 1980s: State Centric vs. Multi-level Governance, in: Journal of Common Market Studies 34: 3, 341-378.
- Mazey, Sonia/Mitchell, James* 1993: Europe of the Regions: Territorial Interests and European Integration: The Scottish Experience, in: Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy (Hrsg.): Lobbying in the European Community, Oxford, 95-121.
- Moravcsik, Andrew* 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies 31: 3, 473-524.
- Moravcsik, Andrew* 1995: Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder, in: Journal of Common Market Studies 33: 4, 611-628.
- Neyer, Jürgen* 1999: Grenzen der Gemeinschaft: Folgebereitschaft in der EU am Beispiel BSE, in: Integration 22: 2, 113-126.
- Neyer, Jürgen/Wolf, Dieter* 1996: Zusammenfügen was zusammengehört! Zur Notwendigkeit eines Brückenschlags zwischen alten und neuen Fragestellungen der Integrationsforschung, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3: 2, 399-423.
- Pedler, Robin H.* 1993: The Fruit Companies and the Banana Trade Regime, in: van Schendelen, Marinus P. C. M. (Hrsg.): Lobbying in the European Union: Companies, Trade Associations and Issue Groups, Dartmouth, 67-91.
- Rieger, Elmar* 1996: Agrarpolitik: Integration durch Gemeinschaftspolitik?, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, 401-428.
- Rittberger, Volker/Zürrn, Michael* 1990: Towards Regulated Anarchy in East-West-Relations: Causes and Consequences of East-West Regimes, in: Rittberger, Volker (Hrsg.): International Regimes in East-West-Politics, London, 9-63.
- Scharpf, Fritz W.* 1985: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26: 4, 323-356.
- Scharpf, Fritz W.* 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard: Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt a.M., 51-96.
- Scharpf, Fritz W.* 1998: Demokratie in der transnationalen Politik, in: Beck, Ulrich (Hrsg.): Politik der Globalisierung, Frankfurt a.M., 228-253.
- Schmitter, Philippe C.* 1971: A Revised Theory of Regional Integration, in: Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A. (Hrsg.): Regional Integration – Theory and Research, Cambridge, Mass., 232-264.
- Stark, Carsten* 1998: Systemsteuerung und Gesellschaftssteuerung. Zur modernen Beschränkung des Politischen, in: Berliner Journal für Soziologie 8: 2, 181-200.
- Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank* (Hrsg.) 1992: Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge, Mass.
- Teasdale, Anthony* 1993: The Life and Death of the Luxemburg Compromise, in: Journal of Common Market Studies 31: 4, 567-579.
- Teske, Horst* 1988: Europa zwischen gestern und morgen. Von den Römischen Verträgen bis zur Europäischen Akte, Köln.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven* 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Steinmo, Sven/Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank (Hrsg.): Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge, Mass., 1-32.

- Torreblanca, Jose I.* 1998: Overlapping Games and Cross-Cutting Coalitions in the European Union, in: West European Politics 21: 2, 134-153.
- Tsatsos, Dimitris Th.* (Hrsg.) 1999: Verstärkte Zusammenarbeit. Flexible Institutionen oder Gefährdung der Integration? Baden-Baden.
- van Schendelen, Marinus P. C. M.* (Hrsg.) 1993: Lobbying in the European Union: Companies, Trade Unions and Issue Groups, Dartmouth.
- Wallace, Helen* 1990: Making Multilateral Negotiations Work, in: Wallace, William (Hrsg.): The Dynamics of European Integration, London, 213-228.
- Wallace, Helen* 1992: Vereinigtes Königreich, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch Europäische Integration 1991/1992, Bonn, 369-376.
- Wallace, Helen* 1996: Die Dynamik des EU-Institutionengefuges, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, 141-163.
- Weber, Shlomo/Wiesmeth, Hans* 1991: Issue Linkage in the European Community, in: Journal of Common Market Studies 29: 3, 255-267.
- Wessels, Wolfgang* 1997: Das politische System der Europäischen Union, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen, 693-722.
- Wessels, Wolfgang* 1998: Verstärkte Zusammenarbeit: Eine neue Variante flexibler Integration, in: Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schmuck, Otto (Hrsg.): Die Europäische Union nach Amsterdam: Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag, Bonn, 187-218.
- Westlake, Martin* 1997: Keynote Article: »Mad Cows and Englishmen« – The Institutional Consequences of the BSE Crisis, in: Journal of Common Market Studies 35: Annual Review, 1-36.
- Winter, Katrin* 1999: Die deutsch-britischen Beziehungen im Rahmen der EG/EU von Maastricht bis Amsterdam, Köln.
- Wolf-Niedermaier, Anita* 1997: Der Europäische Gerichtshof zwischen Recht und Politik. Der Einfluß des EuGH auf die föderale Machtbalance zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten, Baden-Baden.
- Young, Iris Marion* 1997: Deferring Group Representation, in: Shapiro, Alan/Kymlicka, Will (Hrsg.): Ethnicity and Group Rights, New York, 349-376.