

# The Path To European Integration:

---

*A summary / A translation*

*Alexandros Papadopoulos*

## Introduction

Die Erschaffung von kollektiven Institutionen durch die europäische Gemeinschaft hat die Natur der europäischen Politik verändert. Wie diese Entwicklung oder das derzeitige System zu erklären ist, ist und bleibt jedoch ein kontroverses Thema unter Politikwissenschaftlern. Am meisten Zustimmung erhält jedoch die Beschreibung der europäischen Integration als "der Gebrauch von ordinärer Diplomatie unter Konditionen, welche Möglichkeiten eröffnen, kollektive Güter durch höchst institutionalisierte Wege zu handeln". Dies ist die Ansicht der "Intergovernmentalists", für welche die europäische Gemeinschaft (European Community, fort an EC genannt) ein Forum für zwischenstaatlichen Handel darstellt. Hierbei wird davon ausgegangen, dass die Chiefs of Government (COGs) die Schlüsselfiguren dieses Systems darstellen und den Nutzen für ihren Staat zu maximieren versuchen.

Während dieser Standpunkt meist von amerikanischen Politikwissenschaftlern vertreten wird, stellen europäische Politologen die EC als komplexe, pluralistische politische Struktur dar, welche eher weniger unter der Kontrolle der Mitgliedstaaten agiert. Aus diesem Standpunkt heraus wird statt einer Instanz zum Zwecke diplomatischer Manöver zwischen Mitgliedstaaten eher das Bild einer politischen Einheit (wenn auch stark fragmentiert) vermittelt. Diese Darstellung der EC als quasi-föderalistisches System gehört innerhalb Europas mittlerweile zum Kanon. Selbiges gilt auch für „Comparativists“, welche sich erst vor kurzem der EC gewidmet haben, da sie realisiert haben, dass man nationale Prozesse und Resultate nicht vollständig verstehen kann, wenn man die Rolle der EC nicht in ihre Analysen miteinbezieht. Auch ihre Nachforschungen stellen die EC als quasi-föderalistische Gesellschaft dar, welche entweder verschiedene Ebenen oder Ränge (engl: Tier) beherbergt und nicht durch simple diplomatische Verhandlungen erklärbar ist. Da solche Formulierungen allerdings den heutigen Stand der EC eher beschreiben als erklären, sind Kritiker der „Intergovernmentalists“ bisher nicht imstande, eine Alternative dafür anzubieten.

In der Praxis versuchen Kritiker des „Intergovernmentalism“ auf zwei Arten voranzukommen:

- Einige führen die Recherche bestimmter Gebiete der Politik fort, mit der Absicht, die Dichte und den Pluralismus der realen Politikpraktiken (engl: policy making) zu offenbaren, während sie beobachten, wie die „Fokus von internationalen Beziehungen“ Theorie im Bezug auf weitreichende Diplomatie zwischen souveränen Staaten nicht mit dem übereinstimmt, was „auf dem Boden“ passiert. Die Schwachstelle bei dieser Vorgehensweise befindet sich jedoch bei der Tatsache, dass „Intergovernmentalists“ über die flexiblen konzeptuellen Werkzeuge verfügen, die immer erklären können, warum Mitgliedstaaten von einem Resultat profitieren, auch wenn es nicht der eigentlichen Erwartung eines Mitgliedstaates entspricht, um das Bild eines vollständig von Mitgliedstaaten kontrollierten Systems aufrecht zu erhalten. Dementsprechend wird diese Vorgehensweise die Befürworter des „Intergovernmentalism“ nicht umstimmen können.

- Eher theoretisch-orientierte Kritiker des „Intergovernmentalism“ bringen die Aspekte der neofundamentalistischen Tradition in internationalen Beziehungen ins Spiel, mit der Absicht, aufzuzeigen, wie „spillover-processes“ (def: Eine Integration eines Wirtschaftssektors zwischen zwei Staaten hat weitere Integrationen in anderen Sektoren zur Folge) und autonome Beschlüsse von supranationalen Akteuren (z.B. Kommissionen sowie der Europäische Gerichtshof) zur europäischen Politik beitragen. Jüngste Bemühungen, den Neo-Funktionalismus zu aktualisieren, haben wichtige Limitationen des „Intergovernmentalism“ ans Licht gebracht, welche Pierson zu einem späteren Zeitpunkt in seiner Analyse einbringen will. Allerdings beherbergt auch der Neo-Funktionalismus ernsthafte Probleme: Unter Berücksichtigung der starken institutionellen Positionen der Mitgliedstaaten, schreiben „Neo-Functionalists“ den supranationalen Akteuren mehr Autonomie zu, als sie plausibel aufrecht erhalten könnten. Obwohl die neo-funktionalistischen Argumente über die unabhängigen Tätigkeiten der Kommission sowie des Gerichtshof einen gewissen Bestand haben, gibt es wenig Zweifel an der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten, zusammen agierend im Europäischen Rat, die mächtigsten Entscheidungsträger bleiben. Somit bleibt es wahrscheinlich, dass diese Entscheidungsträger so agieren, dass ihre Interessen geschützt werden, womit die Kernpunkte des „Intergovernmentalism“ aufrecht erhalten bleiben.

In seinem Artikel möchte Pierson ein Fundament für eine überzeugendere Darstellung der Einschränkung von Mitgliedstaaten legen. Pierson möchte aufzeigen, warum Lücken im „member-state control“ durch die Evolution von europäischen Institutionen und öffentlicher Politik entstanden sind, warum diese Lücken schwer zu schliessen sind, und wie diese Öffnungen Raum für Akteure lassen, welche nicht nur den Mitgliedstaaten ermöglichen, die Europäische Integration zu beeinflussen und gleichzeitig die Manövrierfähigkeit aller politischen Akteure einzuschränken. Diese Herausforderung des „Intergovernmentalism“ will er mit Hilfe von Erkenntnissen aus dem „Historical Institutionalism“ meistern. Diese Lehre sei sowohl „historical“ weil sie erkennt, dass die politische Entwicklung als ein Prozess verstanden werden muss, der sich mit der Zeit entfaltet, als auch „institutionalist“, da sie betont, dass viele der zeitgemässen Konsequenzen dieser zeitlichen Prozesse in den Institutionen eingebettet sind – sei das durch formelle Regeln, politische Strukturen oder Normen.

Die ausschlaggebende Behauptung, welche Pierson vom „Historical Institutionalism“ ableitet, ist, dass die Akteure in einer anfangs starken Position sind, ihre Interessen verfolgen, und trotzdem institutionelle und politische Reformen ausführen, welche ihre eigenen Positionen (oder die ihrer Nachfolger) auf eine Art und Weise verändern, wie sie es gar nicht beabsichtigt oder erwartet hatten.

Im Gegensatz zur funktionellen Beschreibung von Institutionen, welche den „Intergovernmentalism“ stützt, betont der „Historical Institutionalism“ die Schwierigkeit, die institutionelle Evolution streng zu kontrollieren bzw. zu beherrschen.

Pierson's Argument hierfür wird in drei Stufen aufgezeigt:

- In der ersten Stufe werden die Gesichtspunkte der intergovernmentalistischen Analysen der EC besprochen.
- In der zweiten Stufe erstellt Pierson eine „Historical Institutionalism“-Kritik jener Gesichtspunkte.
- In der dritten Stufe werden die Argumente des „Historical Institutionalism“ auf einen Aspekt der europäischen Integration angewandt: Die Entwicklung der Sozialpolitik (engl: social policy)

## 1. INTERGOVERNMENTALIST THEORIES AND MEMBER-STATE AUTONOMY

Wie vorhergehend schon beschrieben, beschreibt die dominante Strömung, der „Intergovernmentalism“, die EC als ein normales (wenn auch ungewöhnlich gut entwickeltes und facettenreiches), internationales Regime. Es wäre unrealistisch, in diesem Text eine gründliche Analyse der mannigfaltigen sowie anspruchsvollen Literatur des „Intergovernmentalism“ versuchen zu wollen. Aus diesem Grund konzentriert sich Pierson auf drei Kernaspekte des „Intergovernmentalism“: Die Betonung der Souveränität der Mitgliedstaaten, die Beschreibung der Institutionen als Instrumente, sowie der Focus auf „grosse Verhandlungen“ zwischen Mitgliedstaaten (orig: „grand bargains“ among member states)

### The centrality of sovereignty

„Intergovernmentalism“ sieht Präferenzen von Mitgliedstaaten als gegeben und befasst sich daher mit der Frage, wie Mitgliedstaaten ihre Präferenzen durchzusetzen versuchen. Hierbei ergibt sich allerdings ein Konflikt: Die Regierungen sind sehr interessiert daran, ihre Autonomie zu wahren, womit das Vorhaben der Etablierung einer internationalen Institution, welche über Autorität gegenüber ihren Mitgliedstaaten verfügt, unmöglich erscheint.

Das Problem wird oft in „principal-agent terms“ beschrieben. Die „principals“ sind in diesem Fall die Mitgliedstaaten, welche ein bestimmtes Mass an Verantwortung den „agents“, in diesem Fall die internationalen Institutionen, übertragen, jedoch nur unter strengsten Auflagen bzw. strengster Aufsicht. Hierbei wird kalkuliert, ob die Vorteile einer kollektiven Aktion gegenüber den Risiken eines Autonomieverlusts überwiegen, womit gemäss der „Intergovernmentalist“-Ansicht die Mitgliedstaaten die institutionelle Struktur der EC nur dann nutzen, wenn es ihre Kontrolle über nationale Angelegenheiten stärkt.

### The instrumentality of institutions

Moravcsik (1993) fasst zusammen: „Die moderne Regime-Theorie sieht internationale Institutionen als durchdachte Instrumente zur verbesserung der Effizienz des Handels zwischen Staaten“. Institutionen dienen dem Zweck, Probleme zu beseitigen, sei es durch die Reduktion von informationellen Asymmetrien, durch Kontrolle der Konformitäten oder durch die Verbindung von Tatbeständen zur Einschränkung von Risiken.

Gemäss Ansicht der „Intergovernmentalists“ kreieren selbstbewusste, nutzenmaximierende Akteure (Mitgliedstaaten) Institutionen, weil sie ihnen dabei helfen, Probleme zu überwinden, welche eine kollektive Aktion benötigen und gleichzeitig durch den Austausch von weiterem Nutzen sind. Der beste Weg, den Fortschritt von internationalen Institutionen zu verstehen, ist, ihre Funktionen wahrzunehmen, speziell die Senkung der Verhandlungskosten sowie die Reduktion von Unsicherheit durch die Verfügung über ein „Forum“ sowie ein Vokabular, welches erlaubt, die Präferenzen und Absichten zu signalisieren“.

### The centrality of intergovernmental bargains

Studenten der EC unterscheiden zwischen den „grand bargains“ (z.B. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, bekannt als Treaty of Rome, Single European Act, Maastrichter Vertrag), welche dem Institut seine grundlegenden Eigenschaften verleihen, sowie der Tagespolitik in der Community, welche zwischen diesen Abkommen stattfinden.

Für „Intergovernmentalists“ sind die „grand bargains“ ausschlaggebend, da, wie Moravcsik (1993) beschreibt, „gemäss der Ansicht der functional regime theory Internationale Institutionen als passives, Transaktionskosten reduzierendes Regelwerk beschrieben wird“, womit das Design dieser Regeln zentral wird. Die

Forschungsagenda der „Intergovernmentalists“ bestätigt diese Ansicht, wird doch grossen Wert auf die Erklärungen der Aspekte der zwei grossen Abkommen (Maastrichter Vertrag & Single European Act) gelegt, während die Entwicklungen zwischen diesen Abkommen völlig vernachlässigt werden.

## Conclusion

Diese drei Aspekte des „Intergovernmentalism“ sind eng miteinander verbunden. Die Darstellung von Mitgliedstaaten als um ihre eigene Souveränität besorgte Akteure leistet einen wichtigen Beitrag zur funktionellen Ansicht von Regimes. Unter Berücksichtigung dessen können die Anstrengungen für Kooperation der Institutionen nur dann Früchte tragen, falls die Langzeitkosten und die Nutzen sich gegenseitig in der Waagschale halten bzw. der Nutzen überwiegt. Der Nutzen wird verkörpert durch die Transaktionskostenreduktion, welche im Verhältnis zum Risiko eines Autonomieverlustes steht. Ähnlich hierzu sind die Verhandlungen zwischen Mitgliedsstaaten eine logische Konsequenz der funktionalen Analyse der Institutionen. Falls die EC ein internationales Regime ist, in welcher die Mitgliedstaaten im Besitz von vorsichtig gestalteten, passiven Instrumenten sind, welche ihnen erlauben, kollektive Ziele zu erreichen, sind die Zeiten der Konsolidierung (Perioden zwischen den „grand bargains“) nicht von grossem Interesse. Es sind die „bargains“, welche das Regelwerk kreieren oder verändern, was somit Aufmerksamkeit auf sich zieht.

Zusammen haben diese drei Aspekte ihren Beitrag zu einer mächtigen Argumentation über die Prozesse der europäischen Integration geleistet. Wie Pierson in der nächsten Sektion aufzeigt, bieten diese jedoch ernstzunehmende Angriffsflächen.

## 2. HISTORICAL INSTITUTIONALIST CRITIQUE

„Historical Institutionalism“ ist ein loser Begriff, der ein Gebiet der Wissenschaft deckt, welches versucht, Sozialwissenschaften sowie soziale Prozesse zum Verständnis als historische Phänomene zu kombinieren. In Piersons Gebrauch überschreitet der „Historical Institutionalism“ die Grenze der Gegensätzlichkeit von Rational choice und Nonrational Choice, während er durch Nachforschungen die Bedeutsamkeit von historischen Prozessen in beiden Tradition betont. Somit beinhaltet er Rational Choice Analysen, welche institutionelle Evolution und Pfadabhängigkeit als entscheidend betrachtet. Er klammert jedoch Forschungen in Politikwissenschaften aus, welche die Geschichte nur als Technik zur Erweiterung des Universums von verfügbaren Fällen nutzen.

Pierson fokussiert in seiner Kritik zuerst auf die Faktoren, welche eine wahrscheinliche Kreierung von Lücken in der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten nach sich ziehen wird. Vier davon sind von fundamentaler Bedeutung:

### The partial autonomy of EC institutions

Die Hauptkontribution der „neo-functionalists“ Analysen bisher war, die autonome Rolle der supranationalen Akteure, speziell der Kommission und des Gerichts, zu betonen. Pierson beginnt, diese Argumente zusammenzufassen und zu suggerieren dass sie alleine keine adäquate Antwort zum „intergovernmentalism“ bilden.

Die zentralen Einsprüche der „neo-functionalists“ können so formuliert werden: Die Mitgliedstaaten haben die EC erschaffen, um den Zwecken der Mitgliedstaaten zu dienen. Um gemeinsame Aufgaben zu erfüllen, mussten jedoch neue Institutionen gegründet werden. Speziell im europäischen Kontext ist das damit entstehende „Problem“ schwerwiegend: Die Mitgliedstaaten mussten Arrangements treffen, welche eine effektive

Entscheidungsfindung ermöglicht, obwohl eine grosse Zahl an verschiedenen Regierungen involviert ist. Dies hat dazu geführt, dass die Mitgliedstaaten den von ihnen gegründeten Institutionen mehr Autorität verliehen hat, womit die Organe der EC nicht als passive Werkzeuge der Mitgliedstaaten bezeichnet werden können. Mit der Zeit werden die EC-Organisationen versuchen, diese Autorität zu nutzen, um ihre Autonomie zu erweitern, speziell in die Lücken der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten. Gleichzeitig werden sie auch alles daran setzen, zu verhindern, dass ihre Autonomie eingegrenzt wird. Das Resultat ist ein stetiger Machtkampf samt Intrigen, welcher den Studenten der Europäischen Union (bzw. jenen, die die Europäische Union studieren) bekannt ist, jedoch auch amerikanischen Beobachtern durch das Verhältnis zwischen Kongress-Komitees und administrativen Behörden bekannt sein dürfte. Die Mitgliedstaaten verstehen, dass diese essentiellen kollektiven Organisationen nicht ohne signifikante Macht funktionieren können, und dass die von den Institutionen benötigte Autorität mit ihren Aufgaben wachsen wird, da die EC immer komplexer wird. Trotzdem versuchen sie so oft wie möglich die Institutionen zu beeinflussen.

Für ihren Teil werden die europäischen Institutionen wie die Kommission, der Europäische Gerichtshof, sowie das Europäische Parlament immer nach Wegen suchen, ihre Macht zu erweitern. „Neo-functional“-Analysen betonen den signifikanten Erfolg dieser supranationalen Akteure. Der Rat hingegen fährt damit fort, Wache zu stehen und die Interessen der Mitgliedstaaten zu verteidigen. Trotzdem verfügen Kommission, Parlament sowie Gerichtshof über die Fähigkeit, ihre eigenen Interessen zu verfolgen. Für die Kommission sind zwei Vorzüge besonders wichtig: Der eine ist das Festlegen von Agendas. Hierbei können die Präferenzen der Mitgliedstaaten nicht vollständig umgangen werden, wenn auch Raum für Manöver vorhanden ist. Der andere Vorzug ist der Kommission ist eine Rolle welche von Eichener (1993) „process manager“ nennt. Die Politik auf EC-Ebene neigt stark zu Regulationen – ein Typus Politik, welcher seine eigenen Qualitäten beansprucht. Die Entwicklung von komplexen, sozialen Regulationen benötigt die Versammlung und Koordination eines dichten Netzwerks von Experten. Dies ist Aufgabe der Kommission, mit welcher zusätzlicher Raum für Einfluss kommt. Speziell im Labyrinth der Regulationspolitik gibt das der Kommission weitere Macht.

Die politischen Ressourcen des Europäischen Gerichtshofs sind mindestens so signifikant. Wenn die USA im 19. Jahrhundert einen „Staat der Gerichte und Parteien“ gehabt haben, sieht die EC aus wie ein „Staat der Gerichte und Technokraten“. Im Prozess der europäischen Integration hat der Europäische Gerichtshof einen aktiven Stand, fortwährend die eigene Autorität erweiternd und die aufstrebende europäische Politik konstitutionalisierend. Der Gerichtshof hat umfangreichere Macht in seinen richterlichen Tätigkeiten als die meisten seiner nationalen Pendanten und weniger Behinderungen in seinen Aktionen als andere entscheidungstreffende EC-Organe.

Der reale Einfluss dieser Organe (Gerichtshof, Kommission, Parlament) bleibt jedoch ungewiss. Öffnen diese Organisationen tatsächlich Lücken in der Mitgliedsstaaten-Kontrolle, oder agieren sie simpel als Behörden, welche überwachen, Daten sammeln und Rollen unter strenger Kontrolle der Mitgliedstaaten annehmen? Martin (1993) meint hierzu, dass die beschriebene Autonomie mehr Schein als Realität sein könnte, da die Mitgliedstaaten durch den Gebrauch von „fire alarms“ (Signale abgeleitet von „reporting requirements or interest-group monitoring activity“, sprich, Interessensvertreter) dazu imstande sind, im Hintergrund zu bleiben, während sie eigentlich federführend sind.

Diese Argumente bezüglich sind schwer von der Hand zu weisen, allerdings aber auch schwer zu beweisen. Um einen Punkt aufzugreifen, der später ausführlich behandelt wird: Die „Intergovernmentalist“-Ansicht, dass supranationale Akteure eher Behörden als eigenständige Akteure sind, wird bestärkt, wenn man glaubt, dass

die Mitgliedstaaten auf mächtige Art und Weise auf beobachteten Kontrollverlust reagieren können. Falls die Kommission, der Gerichtshof sowie das Parlament erwarten, dass ihre Bemühungen, Lücken zu kreieren oder auszunutzen auffliegen, bestraft und rückgängig gemacht werden, ist es in der Tat nicht sehr wahrscheinlich, dass sie alleine (bzw. ohne Rückendeckung) agieren. Damit wird ein essentielles Problem des „neo-functionalism“ klar: Es fehlt eine schlüssige Begründung, warum die Bedrohung einer Reaktion der Mitgliedstaaten nicht immer glaubhaft ist. Dieses Problem wird von Pierson später behandelt. Die Begründung für Einschränkungen der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten wird verstärkt, falls andere Ursprünge für Quellen identifiziert werden können. Hier ist der Fokus des „historical institutionalism“ auf die zeitliche Dimension der Politik von unschätzbarem Wert. Es betont drei zusätzliche Ursprünge von Lücken: Den kurzen Zeithorizont der Entscheidungsfinder, die Prävalenz von unerwarteten Konsequenzen, sowie die Aussicht auf sich verändernde politische Präferenzen der Mitgliedstaaten.

### **The restricted time horizon of political decision makers**

Ein Zitat, welches David Stockman, dem ehemaligen Budget-Direktor von Präsident Reagan, zugeschrieben wird, sticht unter politischen Entscheidungsträgern lediglich dank dessen Aufrichtigkeit heraus. Als er von einem Berater gefragt wurde, wie/ob er das Langzeit-Finanzierungs-Problem der Social Security bekämpfen wolle, wurde dieses Anliegen im Keim erstickt, mit der Begründung, dass er kein Interesse daran habe, „ein riesiges Mass an politischem Kapital für den Kerl aufzuwenden, der 2010 regieren wird.“

Viele der Implikationen von politischen Entscheidungen (speziell von grossen politischen Interventionen oder institutionellen Reformen) haben lediglich Langzeitauswirkungen. Trotzdem sind politische Entscheidungsträger oft nur an den kurzfristigen Konsequenzen interessiert. Der Grund dafür lässt sich in der Wahlpolitik finden („electoral politics“). Keynes hat einmal festgehalten, dass wir auf lange Sicht alle schlussendlich tot sind. Durch die Entscheidungen der Wähler, welche politischen Erfolg bestimmen, kann der Wahltod viel früher kommen, da Wähler ihre Entscheidungen auf kurze Sicht fällen. Somit haben Entscheidungsträger nur dann einen Anreiz, auf langfristige Konsequenzen zu achten, falls diese politisch (positiv) herausstechen, oder wenn sie wenig Grund dazu haben, sich vor einer kurzfristigen Bestrafung durch die Wähler zu fürchten.

Die Lücke zwischen kurzfristigen Interessen und langfristigen Konsequenzen wird oftmals ignoriert bei Argumenten zu institutionellem Design und Reformen. Wie schon mehrere Kritiker festgestellt haben, verfallen wahltheoretische („choice-theoretic treatments“) Betrachtungen oft einem intentionalistischen oder funktionalistischen Trugschluss, mit der Argumentation, dass der Langzeiteffekt von Institutionen erklären, warum Entscheidungsträger diese eingeführt haben. Stattdessen sind institutionelle Langzeitkonsequenzen oft Nebenprodukte von kurzfristig politisch motivierten Aktionen. Als Beispiel dient die Evolution des Kongresskommittees in den USA. Wie Shepsle (1989) beschreibt, haben Henry Clay und seine Anhänger ein System eingeführt, welches sie ihren politischen Zielen nähergebracht hat. Jedoch haben sie die Langzeitkonsequenzen nicht bedacht: „Der bleibende Effekt dieser institutionellen Innovation kann kaum von Clay erwartet, ganz zu schweigen von gewollt sein. Sie waren Nebenprodukte von selbstnutzendem Führungsverhalten.“ In diesem Fall war die Langzeitfunktionalität des Systems nicht das Ziel jener Akteure, die sie erschaffen haben. Ebenso können die Gründe für die Gründung/Erfindung einer Institution nicht von einer Analyse der Langzeiteffekte abgeleitet werden.

Dies stellt für die „Intergovernmentalist“-Theorien der EC ein Problem dar. Wie oben bereits beschrieben, betonen die meisten Betrachtungsweisen der International Relations im Bezug auf die Europäische Integration

die Hartnäckigkeit, mit der die Nationen sich an ihre nationale Souveränität klammern. Man geht davon aus, dass das Design der kollektiven Institutionen diese Voreingenommenheit bestätigt. Jedoch wird in einer Demokratie die Rechtfertigung der Aktionen durch die Wähler für einen fortwährenden Machterhalt benötigt. Unter vielen Umständen gilt die grösste Besorgnis nicht der nationalen Souveränität selbst, sondern der Kreation von Umständen, welche die Fortführung von heimischem, politischem Erfolg ermöglichen. Wo die Zeithorizonte der Entscheidungsträger eingeschränkt sind, kommen funktionelle Argumente, welche zentral für die Transaktionskosten-Ansicht der internationalen Regimes sind, auch infrage. Anstatt als Ziele der „policy makers“ behandelt zu werden, sollten langfristige, institutionelle Effekte (Konsequenzen) oft als Nebenprodukte des zweckmässigen, ursprünglichen Verhaltens gesehen werden.

### Unanticipated Consequences

Lücken in der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten geschehen nicht nur aus einer Vernachlässigung der Langzeitkonsequenzen. Auch wenn Politiker tatsächlich die Langzeitfolgen berücksichtigen, ist es wahrscheinlich, dass unbeabsichtigte Konsequenzen auftreten werden. Komplexe soziale Prozesse, welche eine grosse Zahl an Akteuren beinhalten, generieren oft signifikante Konsequenzen, welche Entscheidungsträger nie vollständig verstehen werden.

Unerwartete Konsequenzen sind wahrscheinlich von hoher Signifikanz in der Europäischen Union durch die Präsenz einer hohen Dichte von Problemen („high issue density“). Im Gegensatz zu allen anderen existierenden internationalen Organisationen, umfasst die Reichweite der Entscheidungen, welche auf europäischer Ebene gefällt werden, die volle Bandbreite an traditionell nationalen Themen, von der Festsetzung von landwirtschaftlichen Preisen über die Regulation von Fahrzeugemissionen bis hin zur Durchsetzung von Handelsrestriktionen.

Die tiefgreifenden Implikationen dieser expandierenden politischen Aktivität muss betont werden. Während die Anzahl der getroffenen Entscheidungen und der involvierten Akteure steigt, steigt auch die Anzahl an Interaktionen zwischen Akteuren und „policies“ geometrisch an. Siehe hierzu Figure 1:

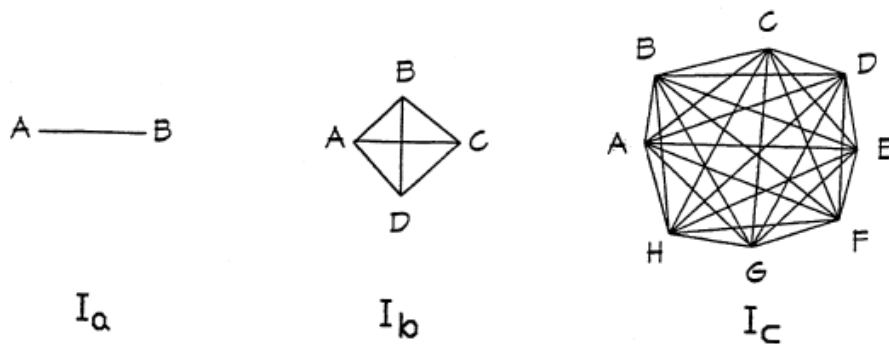


Figure 1. The growth of issue density.

Die Verbindungen zwischen den Punkten können entweder Beziehungen zwischen Akteuren oder zwischen Regierungsaktivitäten bedeuten. Mit zwei Punkten gibt es nur eine Verbindung; durch eine Erweiterung auf vier Punkte gibt es bereits sechs Verbindungen; durch eine Erweiterung auf acht Punkte sind es schon 28. Dies ist die Art von Prozess, welche bei der EC vorgefallen ist.



Die steigende Dichte von Problemen hat zwei bestimmte Konsequenzen.

- Erstens generiert es eine Überlastung. Mit der steigenden Akzeptanz und Komplexität der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene steigen auch die Ansprüche an die Wähler der nationalen Souveränität der Mitgliedstaaten. In diesem Kontext können zeitliche Limitationen, ein Mangel an Informationen sowie das Bedürfnis, Entscheidungen an Experten weiterzuleiten, zu einer Förderung von unbeabsichtigten Konsequenzen und somit zu bedenklichen Lücken in der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten führen. Die Mitgliedstaaten werden normalerweise die von den „Intergovernmentalists“ favorisierten „grand interstate bargains“ wie das Treaty of Rome, den Single European Act und den Maastrichter Vertrag in grossem Umfang prüfen. In den Intervallen zwischen diesen Abkommen, jedoch, wird das Fleisch dem Skelett hinzugefügt (O-Ton Pierson). In diesem Kontext, in dem sich faktisch die meiste Politik entwickelt, ist die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, den Prozess zu kontrollieren, wesentlich schwächer. Marks (1993) beschreibt diesen Prozess so: „Jenseits und unterhalb dieser höchst offiziellen Politik der Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten liegt ein schwach beleuchteter Prozess der institutionellen Formation“. Wie schon beschrieben, sind Probleme der Überlastung speziell eine Konsequenz, wenn Mitgliedstaaten im Wettbewerb mit einer supranationalen Organisation stehen, welche begierig darauf ist, ihre Autorität zu erweitern. Durch die Entwicklung der Komplexität fällt die essentielle tagespolitische Autorität oft in die Hände von Gruppen von Experten, wo die Kommission eine essentielle Rolle spielt, oder in die Hände des Europäischen Gerichtshofs. Dies ist eine der essentiellen Einsichten der „principal-agent“-Theorie. „Agents“ (Behörden) können ihre Masse an Informationen über ihre eigenen Aktivitäten und die mit ihrer Arbeit verbundenen Voraussetzungen dazu benutzen, Autonomie von den „principals“ zu gewinnen. Asymmetrischer Zugang zu Informationen, welcher in komplexen Entscheidungsfindungsprozessen allgegenwärtig ist, bietet somit eine Grundlage für Einfluss (Moe, 1984).
- Die zweite Konsequenz der Problemdichte ist der oft-zitierte Prozess von „spillover“: Die Tendenz von Massnahmen, wichtige Konsequenzen auf Gebiete ausserhalb des eigentlich beabsichtigten, mitzubringen, oder Akteure zu ermächtigen, welche neue Forderungen für erweiterte Interventionen generieren (Haas, 1958). Eines der Hauptargumente in vielen Schriftstücken der zeitgemässen politischen Ökonomie betont speziell die Einbettung von ökonomischen Aktionen in Netzwerken von dicht gekoppelten sozialen und politischen Institutionen. Bemühungen, lediglich einige Aspekte der modernen Gesellschaft zu adressieren, ohne andere Komponenten zu verändern, kann sich als problematisch erweisen, da die zu adressierenden Sektoren nicht effektiv isoliert werden können. Je dichter gekoppelt Regierungspolitiken sind, desto wahrscheinlicher ist es, dass Aktionen in einem Gebiet unbeabsichtigte Konsequenzen in anderen haben. McNamara (1993), zum Beispiel, hat die Signifikanz solcher Interaktionseffekte im Falle von Geld- und Agrarpolitik demonstriert. Mit der steigenden Dichte von EC-Politik werden solche Interaktionseffekte immer geläufiger, womit unbeabsichtigte Konsequenzen sich vervielfachen, und die Anzahl an Lücken in der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten steigt.

### Shifts in COG policy preferences

„Intergovernmentalist“-Theorien tendieren dazu, die institutionellen und politischen Interessen der Mitgliedstaaten als fix zu betrachten. Dies ist einer der essentiellen Aspekte, in welchem der „intergovernmentalism“ einen zu einfachen Transfer von der Welt der Ökonomie zur Welt der Politik



vornimmt. Es mag im Bezug auf Firmen Sinn machen, stabile Präferenzen anzunehmen. Allerdings erscheint das als zweifelhafte Prämisse, wenn man von traditionellen aussenpolitischen Themen wie nationaler Sicherheit zu traditionellen heimischen Problemen übergeht, bei denen die EC sehr signifikant geworden ist.

Die politischen Präferenzen von Mitgliedstaaten können sich aus verschiedenen Gründen verändern. Wechselnde Umstände oder neue Informationen können Regierungen dazu bringen, vorherige Arrangements infrage zu stellen. Ebenso wichtig: Wechsel in Regierungen geschehen häufig, und Regierungen verschiedener Parteikomplexionen haben verschiedene Ansichten auf die Politik, wie sie auf EC-Ebene getätigt wird. Regierungen kommen und gehen. Jede einzelne Regierung erbt ein Set von Arrangements aus der Vergangenheit; jede versucht, ihre eigenen Spuren in dieser Erbschaft zu hinterlassen. Das Resultat, im Verlauf der Zeit, ist, dass sich weiterentwickelnde Arrangements von der ursprünglichen Absicht ihrer Entwerfer immer mehr entfernen, während ein neuer COG die Institutionen und politischen Arrangements, welche er vorfindet, wiederum seinen eigenen Präferenzen anzupassen versuchen wird.

Somit gibt es mehrere Gründe, warum wahrscheinlich Lücken in der Kontrolle durch die Mitgliedstaaten entstehen werden. Zwei Punkte über diese Quellen von Lücken verdienen spezielle Betonung:

- Erstens: Die meisten dieser Prozesse haben eine zeitliche Qualität, welche sie unsichtbar für die synchrone Analyse von institutioneller und politischer Wahl („choice“) macht. Die Rolle von eingeschränkten Zeithorizonten, unbeabsichtigten Konsequenzen sowie wechselnden Präferenzen von Mitgliedstaaten wird sich nur mit der Zeit durch die Analyse von politischen Prozessen ergeben.
- Zweitens: Die meisten der hervorgehobenen Prozesse sind wahrscheinlich viel geläufiger in der EC als in den reinen, internationalen Einrichtungen, welche Gegenstand der ursprünglichen Bemühungen zur Entwicklung und Verfeinerung von „regime theory“ waren. Da viele der eher innerstaatlichen Probleme, welche die EC behandelt, signifikante Auswirkungen auf Wahlen haben, sind die Zeithorizonte der Entscheidungsträger wahrscheinlich kürzer. Unbeabsichtigte Konsequenzen sind auch eher geläufig, da die EC sich, entgegen einem typischen, internationalen Regime, mit mehreren eng verknüpften Problemen auseinandersetzt.

Zusammengefasst macht der Fokus der EC auf Kernangelegenheiten von traditionell innerstaatlicher Politik die EC anfälliger für alle Quellen von Lücken in der Mitgliedstaatenkontrolle, die der „historical institutionalism“ identifiziert.

Für „Intergovernmentalists“ ist die Möglichkeit einer Existenz von Lücken und der damit zusammenhängende Kontrollverlust unproblematisch. Sollten Fakten resultieren, welche den „principals“ nicht gefallen, gibt es zwei Wege, um die Effizienz wieder herzustellen: Wettbewerb und Lehre. Kompetitiver Druck bedeutet in einer Marktgesellschaft, dass neue Organisationsstrukturen entstehen werden, welche suboptimale Organisationen ersetzen. Lernprozesse können ebenfalls zur Korrektur führen. Gemäss Williamson (1993) kann man auf einen „Hang zur Weitsichtigkeit“ sowie den „rationalen Geist“ verlassen. Zitat: „Sobald die unbeabsichtigten Konsequenzen verstanden sind, werden diese Effekte beabsichtigt und in das Design der Organisation eingegliedert. Ungewollte Kosten werden dann gelindert und unbeabsichtigte Vorteile werden verstärkt. Die Folge davon ist eine bessere ökonomische Leistung.“ Beide diese Mechaniken sind jedoch von geringer Effizienz, wenn man von Williamsons Fokus auf Firmen zur Welt der politischen Institutionen wechselt. Dies wird speziell mit dem Mechanismus des Wettbewerbs klar. Politische Institutionen werden selten mit einer kompetitiven Umwelt konfrontiert, in welcher ineffiziente Leistungen durch die „Konkurrenz“ ausgenutzt und

die „Kunden“ abgeluchst werden, was einen Bankrott zur Folge hätte. Politische Umfelder sind diesbezüglich normalerweise viel toleranter. Innerhalb Europas gibt es keinen Marktplatz für Konkurrenz zwischen internationalen Regimes, wo eine neue Institution demonstrieren könnte, dass sie effizienter ist als die EC.

Wo Argumente bezüglich Wettbewerbs versagen, erscheinen Argumente bezüglich der Lehre eher anwendbar auf politische Umfelder. Marks meint hierzu, dass die Anwendung solcher Argumente auf laufende politische Beziehungen, in denen der Lernprozess stattfindet, heikel ist. Der Prozess, durch welchen die Akteure über Lücken in der Kontrolle erfahren und wie sie sich damit befassen, hat (in der Forschung, Anm. d. Aut.) bisher wenig Aufmerksamkeit bekommen. Nichtsdestotrotz können „Intergovernmentalists“ glaubhaft ausführen, dass sich Mitgliedstaaten graduell zunehmend bewusst über unerwünschte oder unbeabsichtigte Resultate sind und mit der Zeit immer geschickter in der Entwicklung von effektiven Lösungen werden. Die Lehre („Learning“) scheint somit ein effektiver Mechanismus zur Schließung von Lücken und zur Rückkehr des institutionellen und politischen Designs zu einem effizienten Pfad zu sein.

Dennoch ist die Effizienz des Learning-Arguments essenziell von der Kapazität der Mitgliedstaaten abhängig, die neuen Errungenschaften in das organisatorische Design einzugliedern. Anders ausgedrückt, im Falle dass eine Lücke auftaucht und identifiziert wird, wie einfach ist es für die „principals“, die Kontrolle wiederzuerlangen? Hier wird die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und politischen Institutionen essenziell. In ökonomischen Organisationen finden die „principals“ nur wenig Barrieren/Widerstand für ihre Bemühungen vor. In der politischen Welt, allerdings (und speziell in der EU), ist es nicht einfach, das neu erlangte Wissen in die Institutionen und Politik einzugliedern. Die nächste Stufe des Arguments ist, zu bedenken, warum Lücken, selbst wenn sie identifiziert sind, schwer zu schliessen sein können. Es gibt drei Hauptgründe hierfür: Der Widerstand der institutionellen Akteure der EC, die institutionellen Hürden für Reformen in der EC, sowie die „sunk costs“, welche mit vorhergehenden Aktionen verbunden sind. Wenn diese Barrieren hoch genug sind, ist die Lehre keine genügende Basis für Korrekturen, und die Mitgliedstaatenkontrolle wird beschränkt bleiben.

### *The resistance of supranational actors*

Der „neo-functionalism“ hat ein implizites Argument über die Schwierigkeit einer Schließung von Lücken, welches die supranationalen Akteure in den Fokus rückt. Der Gerichtshof, die Kommission sowie das Parlament haben signifikante politische Ressourcen akkumuliert. Es kann erwartet werden, dass sie diese Ressourcen nutzen werden, um sich Bemühungen der Mitgliedstaaten, grössere Kontrolle über ihre Aktivitäten zu haben, zu widersetzen. Jedoch versagt der „neo-functionalism“ darin, die Frage zu behandeln, warum sich in einer offenen Konfrontation zwischen Mitgliedstaaten und supranationalen Akteuren letztere durchsetzen können würden. Die Mitgliedstaaten haben immerhin substantielle Aufsichtsmacht, zusammen mit der Kontrolle über Budgets und Posten. Im Grunde besitzen sie die legale Autorität, die grundlegenden Regeln des „Spiels“ zu bestimmen, inklusive jener, welche die Existenz der supranationalen Organisationen der EC betreffen. Die Ressourcen des Gerichtshofs, der Kommission sowie des Parlaments, wie die Kapazität, einen Mitgliedsstaat im Agendabestimmungsprozess gegen den anderen auszuspielen und vielleicht die informationelle Asymmetrie auszunutzen, sind nicht trivial, aber sie sind klar unterlegen im Vergleich. Der Grund für die Beschränkung der Mitgliedstaatenkontrolle muss mehr sein, als die politischen Ressourcen der supranationalen Akteure.

### *Institutional barriers to reform*

Die Bemühungen der „principals“, die Kontrolle wieder zu erlangen, können schnell Früchte tragen, falls sie die Politik sowie Institutionen auf einfache Weise neu gestalten können. Im wirtschaftlichen Gebiet sind die „principals“ meist in einer mächtigen Position, um ihre Unternehmen so umzugestalten, wie es ihnen beliebt. Die Linien der Autorität sind klar, und die relevanten Entscheidungsträger haben meist das gemeinsame Ziel, die Profite zu maximieren. In der Politik jedoch verursacht die zeitliche Dimension ein bestimmtes Problem. Politische Entscheidungsträger wissen, dass die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass zukünftige Regierungen darauf brennen werden, die Richtung/den Entwurf der Institution nach ihren Belieben zu verändern. Es gibt keine klare Kontinuität. Moe (1990) beschreibt das folgendermassen: „Die Entwerfer von Institutionen wollen nicht, dass „ihre“ Behörden unter die Herrschaft ihrer Gegner gelangen. Und durch die Art und Weise, wie öffentliche Autorität bestimmt und ausgeführt wird in einer Demokratie, können sie ihre Gegner nur dann ausschliessen, wenn sie auch sich selbst ausschliessen. In vielen Fällen kreieren sie so eine Struktur, welche nicht einmal sie selbst kontrollieren können.“

Die Barrieren für Reformen der meisten nationalen politischen Systeme erscheinen winzig im Vergleich zu den Hürden der EC. Im Prinzip können die Mitgliedstaaten entscheiden, ob sie den Gerichtshof, die Kommission oder das Parlament reformieren oder gar absetzen wollen. In Tat und Wahrheit jedoch wurden die Spielregeln der EC so gewählt, dass sie sogar kleinste Änderungen um Kurs unterbinden. Die gleichen Voraussetzungen, welche die ursprüngliche Entscheidungsfinden überhaupt erst schwer machen, erschweren auch die Auflösung von vorgängig verordneten Reformen, selbst wenn diese Reformen unerwartet kostspielig werden oder die Souveränität der Mitgliedstaaten bedrohen.

Bemühungen, das radikalste Werkzeug institutionellen Neugestaltung, die revision eines Vertrags („Treaty“) einzusetzen, beherbergt extrem hohe Hürden: Einstimmige Annahme durch die Mitgliedstaaten, plus Ratifizierung durch nationale Parlamente und (in einigen Fällen) Wahlen. Berücksichtigt man die Wahrscheinlichkeit einer Meinungsverschiedenheit zwischen COGs, ganz zu schweigen von den Schwierigkeiten einer Ratifikation, sind die Chancen, einen so hohen Grad an Konsens zu erreichen, sehr tief. Der Gebrauch dieses Prozesses ist mittlerweile weit bekannt als ausserordentlich schwierig und unvorhersehbar. Wie Pollack (1995b) beschreibt, ist „die Revision eines Treaty die „nukleare Option“ – ausgesprochen effektiv, aber schwierig einzusetzen, und somit kein glaubwürdiges Argument für die Mitgliedsstaatenkontrolle“.

Bemühungen für bescheidene Änderungen stossen auf tiefere Hürden, welche allerdings immer noch höher sind als z.B. die Hürden eines Kongresskommittees, eine einzelgängerische Behörde in Zaun zu halten. Die Mitgliedstaaten werden sich bei signifikanten Problemen oft uneinig sein, jedoch benötigt es in vielen „policy areas“ für Veränderungen eine einstimmige Annahme durch die Mitgliedstaaten. In anderen Fällen ist „Qualified Majority Voting“ (QMV) die Regel. Dies macht Reformen einfacher, allerdings stellt der Standard – ungefähr 5/7 der gezählten Stimmen der Mitgliedstaaten – immernoch eine Grenze dar, welche bedeutend schwerer zu überschreiten ist, als in den meisten demokratischen Institutionen.

Das Ausmass der Barrieren, welche die Mitgliedstaaten einschränken, wurde jüngst hinterfragt. Während die EC früher als „alles-oder-nichts“-Angebot verstanden wurde, hat Maastricht die Perspektive eines Europa à la Carte gefördert. Grossbritannien und Dänemark erhielten einen wahlweisen Austritt aus der Währungsunion; die anderen 11 Mitgliedstaaten haben das britische Veto mit dem Social Protocol umgangen. Diese neue

Flexibilität bezieht sich jedoch nur auf zusätzliche, bevorstehende Vertragsverpflichtungen. Regierungen von Mitgliedsstaaten mögen in der Lage sein, sich von zukünftigen Verträgen auszuschliessen, können jedoch nicht die Vertragsbindungen der vorherigen Regierungen nichtig machen, egal aus welchen Gründen.

Die Regeln, welche die institutionellen und politischen Reformen der EC bestimmen, kreieren laut Scharpf (1988) eine „Falle der gemeinsamen Entscheidung“, welche die Bemühungen der Mitgliedstaaten, Lücken zu schliessen, höchst Problematisch macht. Natürlich werden die Mitgliedstaaten agieren, falls die Belohnung dafür wertvoll genug ist. Aber oft muss diese Belohnung sehr hoch ausfallen. Durch die Ausschliessung ihrer Nachfolger haben die COGs sich in der Tat selbst mit ausgeschlossen.

### *Sunk costs and rising price of exit*

Die Evolution der EC-Politik mag die Mitgliedstaaten im Laufe der Zeit nicht nur deshalb eingeschränkt haben, sondern auch durch die Tatsache, dass eine Rückkehr zum vorherigen Status riesige „sunk costs“ generiert und damit eine Umkehr unattraktiv wird. Anders ausgedrückt: Soziale Anpassungen an Institutionen und Politik der EC steigern die Kosten für Mitgliedstaaten eines Austritts aus existierenden Arrangements drastisch. Ursprüngliche Entscheidungen animieren das Aufkommen von sorgfältig ausgearbeiteten sozialen und wirtschaftlichen Netzwerken, was die Kosten einer Annahme von ehemaligen Alternativen steigen lässt und somit den Ausstieg eines aktuellen politischen Pfads unterbindet. Grosse Initiativen haben grosse soziale Konsequenzen. Dieses Bekenntnis birgt die Gefahr eines „Risses“, einer Störung (engl. disruption), durch institutionelle Reformen, was eine vergangene Entscheidung recht endgültig macht und wenig Raum für Manöver lässt. In der EC lässt sich diese Entwicklung in der steigenden Unwahrscheinlichkeit von Austritten von Mitgliedstaaten beobachten. Obwohl souveräne Staaten das Recht haben, von Verträgen zurückzutreten und der EC den Rücken zu kehren, haben die steigenden Kosten eines Ausstiegs in einer dicht integrierten Politik diese Option für Mitgliedstaaten praktisch undenkbar erscheinen lassen.

Williamsons selbstsichere Behauptung, dass die Lehre den Firmen erlaubt, sich unbeabsichtigten Konsequenzen anzupassen, trifft in einer Politikanalyse viel weniger zu. Die Lehre, die Mitgliedstaaten aus vergangenen Geschehnissen ziehen können, wie es bei Maastricht zutrifft, können zu grösseren Restriktionen für supranationale Akteure bei neuen Initiativen führen. Boden bei vorher institutionalisierten Aktivitätsfeldern zurückzugewinnen, wird jedoch oft schwierig sein. Mitgliedstaaten erben keine blanken Tafel, die sie so gestalten können, wie es ihnen nach politischer Präferenz beliebt. Entscheidungsregeln erschweren Reformen, und weitgehende Anpassungen an bestehende Arrangements erhöhen die assoziierten Kosten. Somit ist das „acquis communautaire“, der Korpus von existierender Legislatur und Praktik, ein zentraler Fakt im Leben eines Mitgliedstaats.

Die Notwendigkeit, politische Prozesse **im Zeitverlauf** zu untersuchen, ist eine essenzielle Eigenschaft, welche alle Argumente dieser Sektion miteinander verbindet. Keiner dieser Prozesse ist in einer Momentaufnahme ersichtlich. „Historical Institutionalism“ bietet eine klare Sicht auf die Gründe, warum Lücken in der Mitgliedstaatskontrolle entstehen. Mitgliedstaaten sind oft mit kurzfristigen Zielen beschäftigt. Ihre Entscheidungen werden höchstwahrscheinlich alle Variationen von unbeabsichtigten Konsequenzen hervorrufen. Die Präferenzen der Mitgliedstaaten kann sich ebenfalls ändern, was ihnen formelle Institutionen und hochentwickelten „policies“ beschert, welche nicht ihren aktuellen Bedürfnissen angepasst sind. „Historical Institutionalism“ beschafft ebenso schlüssige Gründe, warum Lernprozesse und „fire alarms“ möglicherweise nicht ausreichen, um Anlass zur Zurückeroberung von Mitgliedstaatenkontrolle zu sein. Falls

Mitgliedstaaten entscheiden sollten, dass ihre Behörden zu viel Autorität erlangt haben, kann es sein, dass sie versuchen werden, sie zu zügeln. Diese Lücken öffnen jedoch Möglichkeiten für autonome Aktionen von supranationalen Akteuren, welche wiederum die Erlangung von politischen Ressourcen ermöglicht, welche sie zu signifikanten Akteuren in der nächsten Runde der Entscheidungsfindung macht. Entscheidungsregeln sowie die Zunahme von „sunk costs“ machen den Preis der Wiedererlangung der Kontrolle zu hoch.

Kurz gefasst kann der „Historical Institutional“-Analyse Schlüsselaspekte des „neo-functionalism“ inkorporieren, während er stärkere und erweiterte analytische Fundamente für die Begründung der Beschränkung von Mitgliedstaaten liefert. Es gibt mehrere Ähnlichkeiten zwischen den beiden Betrachtungsweisen: Beide suggerieren, dass unbeabsichtigte Konsequenzen, mit Einbezug von „spillover“, höchstwahrscheinlich signifikant für die institutionelle Entwicklung sind. Beide betonen die Signifikanz der supranationalen Akteure. Die kritische Differenz liegt darin, dass „neo-functionalism“ politische Kontrolle als „zero-sum phenomenon“ sieht, wobei Autorität graduell von Mitgliedstaaten zu supranationalen Akteuren transferiert wird, während „Historical Institutionalism“ betont, dass die Evolution von Regeln und „policies“ zusammen mit sozialen Anpassungen ein immer stärker strukturiertes Gemeinwesen erschafft, was die verfügbaren Optionen für alle politischen Akteure einschränkt. Was dem „neo-functionalism“ fehlt – und der „Historical Institutionalism“ liefern kann – ist eine überzeugendere Analyse der Beschränkung von Mitgliedstaaten. „Intergovernmentalists“ fordern „neo-functionalists“ mit zwei Kernfragen heraus: Warum würden Mitgliedstaaten Kontrolle verlieren, und selbst wenn sie das würden, wieso würden Sie sie sich nicht zurückholen? „Historical Institutionalism“ gibt klare und plausible Antworten auf beide Fragen.

Der essenzielle Kontrast zwischen der Ansicht von „Intergovernmentalists“ und „Historical Institutionalists“ kann in Figure 2 betrachtet werden:

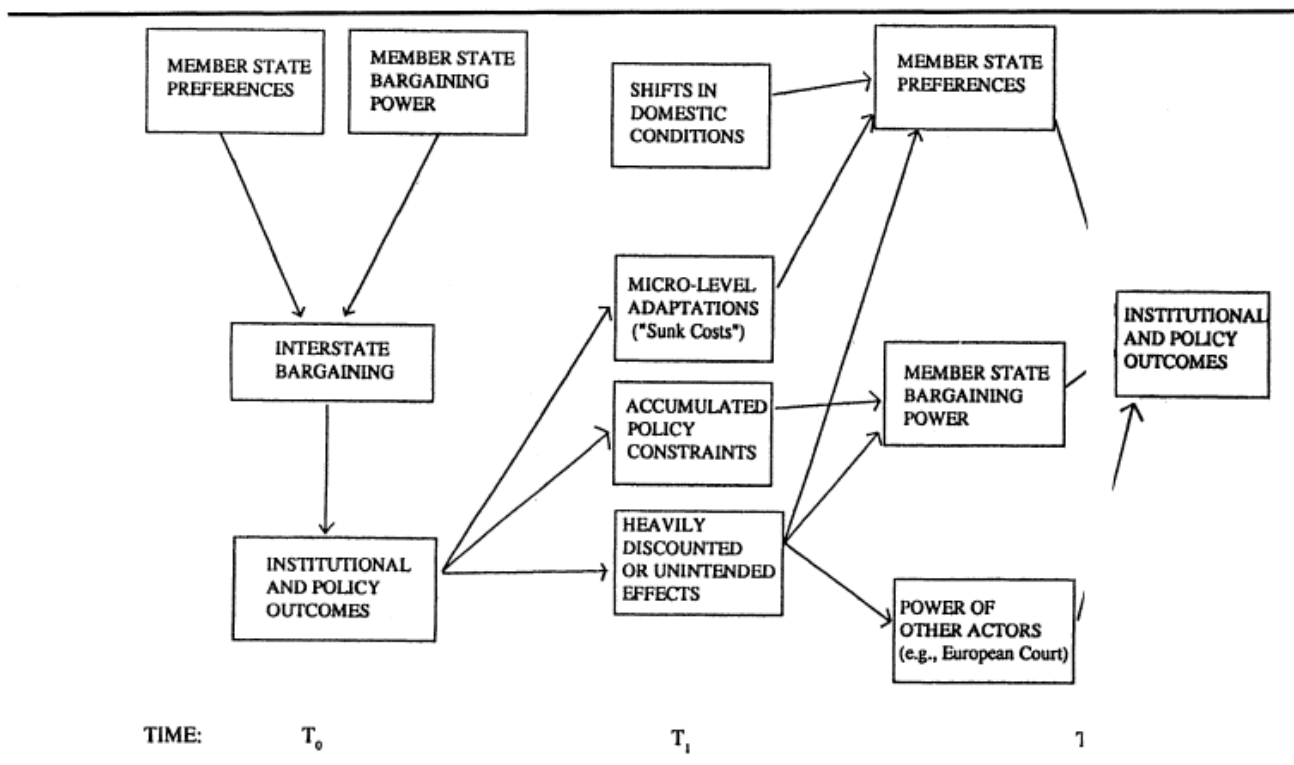


Figure 2. The path to European integration.

Während „intergovernmentalists“ sich auf die ursprünglichen Abmachungen bei  $T_0$  konzentrieren, betonen „Historical Institutionalists“ die Notwendigkeit der Analyse der Konsequenzen dieser Abmachung im Verlaufe der Zeit. Dadurch wird das Potenzial für bedeutende Lücken in der Mitgliedstaatenkontrolle aufgedeckt ( $T_1$ ). Wenn die Zeit erneut reif ist für den nächsten „grand bargain“ ( $T_2$ ) werden die Mitgliedstaaten wieder die zentralen Akteure sein, jedoch in einem bedeutend veränderten Kontext. Mitgliedstaaten mögen dominierende Entscheidungen in diesen Abkommen fällen und aktiv ihre eigenen Interessen verfolgen, aber nur im Rahmen von Beschränkungen (oft ungeplant und schwer sichtbar), welche ihre Vorgänger erschaffen haben. Durch das Studium von politischen Prozessen und institutionellem Wechsel im Zeitverlauf wird ersichtlich, dass Lücken sehr umfangreich sein können, und die Möglichkeiten zur Rückeroberung verlorener Kontrolle oft sehr limitiert sind.

### **3. THE CASE OF EUROPEAN SOCIAL POLICY & 4. CONCLUSION**

Werden zu einem späteren Zeitpunkt zusammengefasst. Kontakt: [alexandros\\_p@live.com](mailto:alexandros_p@live.com)