



Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln

Manfred Kops

Vorreiter und Bremser der Europäischen Integration

**Arbeitspapiere
des Instituts für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln**

Heft 263

Köln, im März 2010

Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie

ISSN der Arbeitspapiere: 0945-8999

ISBN des vorliegenden Arbeitspapiers 263: 978-3-938933-67-1

Schutzgebühr 10,00 EUR

Die Arbeitspapiere können im Internet eingesehen
und abgerufen werden unter der Adresse
<http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de>

Mitteilungen und Bestellungen richten Sie bitte per E-Mail an:
rundfunk-institut@uni-koeln.de
oder an die u. g. Postanschrift



Institut für Rundfunkökonomie
an der Universität zu Köln

Hohenstaufenring 57a

50674 Köln

Telefon: (0221) 23 35 36

Telefax: (0221) 24 11 34

Vorreiter und Bremser der Europäischen Integration*

1. Einführung.....	5
2. Nutzen und Kosten zwischenstaatlicher Kooperation	6
3. Der Nettonutzen der Kooperation und die optimale Kooperationsintensität.....	12
4. Die von den EU-Mitgliedstaaten gewünschte Kooperationsintensität	17
5. Notwendige Einigung über die von den EU-Mitgliedstaaten gewünschte Kooperationsintensität.....	19
6. Verfahren zur Einigung auf eine einheitliche Kooperationsintensität zwischen den EU-Mitgliedstaaten	22
7. Zusammenfassung und Ausblick	28
Literatur.....	32

* Den Aufsatz widme ich Rolf Caesar, in alter Verbundenheit und mit Hochachtung vor seinen Arbeiten zur ökonomischen Analyse der Europäischen Integration. Der Aufsatz ist erschienen in Knoll, Bodo/Pitlik, Hans (Hrsg.): Entwicklung und Perspektiven der Europäischen Union, Festschrift für Professor Dr. Rolf Caesar, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2009.

Abbildungsverzeichnis

Nr.	Inhalt	Seite
1	Grundformen zwischenstaatlicher Kooperation.....	5
2	Formen kooperationsabhängiger Wohlfahrtswirkungen	7
3	Optimale Kooperationsintensität als globales Maximum einer Nettonutzenkurve	13
4	Unterschiedliche Kooperationsoptima dreier Staaten A, B und C	20
5	Fakultative (Nicht-)Einigung auf pareto-optimale bilaterale Kooperationen	24
6	Fakultative (Nicht-)Einigung auf kaldor-optimale bilaterale Kooperationen	25

Tabellenverzeichnis

Nr.	Inhalt	Seite
1	Bilaterale Kooperationsgewinne für unterschiedlich hohe Kooperationsintensitäten.....	21
2	Multilaterale Kooperationsgewinne für unterschiedlich hohe Kooperationsintensitäten.....	21

Manfred Kops

Vorreiter und Bremser der Europäischen Integration

1. Einführung

In welcher Form die Staaten Europas miteinander kooperieren sollten, wird im Prozess der Europäischen Integration seit Langem diskutiert. Dabei können verschiedene Grundformen unterschieden werden, die sich aus der Kombination der Hauptmerkmale jeder zwischenstaatlichen Kooperation ergeben. Als solche betrachten wir im Folgenden 1. die Anzahl der miteinander kooperierenden Staaten, 2. die Verbindlichkeit der Kooperation (hier unterschieden in fakultativ/horizontale Kooperationen, denen alle beteiligten Staaten fallweise (nicht) zustimmen können, und obligatorisch/vertikale Kooperationen, zu denen sich die Staaten im Zuge längerfristiger Verträge, etwa durch die Übertragung der Kompetenzen an die EU-Ebene, verpflichtet haben) und 3. die Art bzw. Weite der staatlichen Aufgaben, in denen kooperiert wird. Ersteres Merkmal wird üblicherweise unter dem Stichwort der "Erweiterung" der EU erörtert (Lippert 2004), die beiden letzteren unter dem Stichwort ihrer "Vertiefung" (Faber 2007, Berglof u. a. 2008).

Kombiniert man diese drei Merkmale miteinander, so erhält man bei der in Abbildung 1 gewählten Anzahl von Merkmalsausprägungen (drei für das erste, jeweils zwei für das zweite und dritte Gestaltungsmerkmal, andere Abstufungen wären möglich) eine Typologie von 12 Grundformen zwischenstaatlicher Kooperation.

Abbildung 1:
Grundformen zwischenstaatlicher Kooperation

	eng begrenzte/ wenige Kooperationsbereiche		weit gefasste/ viele Kooperationsbereiche	
	fakultativ/ horizontal	obligatorisch/ vertikal	fakultativ/ horizontal	obligatorisch/ vertikal
zwei Staaten	1	4	7	10
mehrere Staaten	2	5	8	11
alle Staaten	3	6	9	12

Am Ende des Europäischen Integrationsprozesses sollte nach der Auffassung einer breiten Mehrheit der Bürger eine Verfassung stehen, die dem Typus 12 entspricht: Eine aus möglichst vielen Staaten Europas bestehende Europäische Union soll in einem breiten Spektrum staatlicher Aufgaben¹ obligatorisch-vertikal (wohlmöglich gebunden durch eine Europäische Verfassung) kooperieren.²

¹ Der Begriff der staatlichen Aufgaben ist dabei weit zu fassen. Er kann auch so grundsätzliche Ziele wie Freiheit, Frieden, Recht, Wohlstand, Vielfalt und Solidarität umfassen (Ash 2007).

² So sprechen sich seit Langem in fast allen EU-Mitgliedstaaten die Mehrheiten der Befragten für eine Mitgliedschaft ihres Landes aus; und die Mehrheit der befragten



Die Vorstellungen über den Weg dorthin unterscheiden sich aber spätestens seit der Ablehnung der EU-Verfassung durch Frankreich und die Niederlande und dem irischen ‚Nein‘ zum Vertrag von Lissabon:³ Mit Bezug auf die in Abbildung 1 unterschiedenen Typen könnte man z. B. den Pfad (1)-(2)-(3)-(4)-(5)-(6)-(7)-(8)-(9)-(10)-(11)-(12), den Pfad (1)-(4)-(2)-(5)-(3)-(6)-(7)-(10)-(8)-(11)-(9)-(12) oder den Pfad (1)-(4)-(7)-(10)-(2)-(5)-(8)-(11)-(3)-(6)-(9)-(12) wählen; denkbar wäre aber auch eine Vielzahl anderer Pfade (man könnte sie als „Serendipity-Pfade“ bezeichnen), die von einer stetigen ordinalen Steigerung der drei Unterscheidungskriterien abweichen und statt dessen flexibel auf die jeweils am besten geeigneten und politisch umsetzbaren Kooperationsformen zurückgreifen: etwa den Pfad (1)-(2)-(4)-(5)-(7)-(10)-(8)-(3)-(6)-(9)-(11)-(12), bei dem zunächst nur ein Teil aller EU-Mitgliedstaaten, möglicherweise auch nur wenige "Vorreiter", von der fakultativ/horizontalen zu einer obligatorisch/vertikalen Kooperation übergehen und dabei auch den Bereich der Zusammenarbeit sukzessive ausweiten, und erst später die anderen Mitgliedstaaten, als letzte auch die "Bremser", in diesen Prozess einbezogen werden.

2. Nutzen und Kosten zwischenstaatlicher Kooperation

Bei der Festlegung einer solchen „Road Map to Europe“ muss unter anderem die Frage beantwortet werden, mit welcher *Intensität* die beteiligten Staaten kooperieren, falls die von ihnen jeweils separat präferierten Kooperationsintensitäten von einander abweichen. Diese Frage stellt sich sowohl für Formen der fakultativen bilateralen Zusammenarbeit in einem eng begrenzten Aufgabenbereich, etwa der Kontrolle des Grenzverkehrs (Typ 1 in Abbildung 1), als auch für die fakultative Zusammenarbeit mehrerer Staaten in umfassenden Aufgabenfeldern, etwa einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Typ 8), als auch für die obligatorische Zusammenarbeit aller EU-Mitgliedstaaten in engen Aufgabenfeldern (Typ 6) oder weiten Aufgabenfeldern (Typ 12). Sie stellt sich insbesondere dann, wenn die Vorstellungen über die wünschenswerte Intensität der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten stark divergieren, wie zwischen den „Vorreitern“ der Europäischen Integration, die vor allem die Vorteile einer verbindlichen und breiten Zusammenarbeit vieler, nach Möglichkeit aller Mitgliedstaaten sehen („Integrationisten“), und den „Bremsern“ der Europäischen Integration, die vor allem die damit verbundenen Nachteile, speziell den nationalstaatlichen Autonomieverlust, sehen und von daher einer fakultativen bilateralen oder auf wenige Staaten beschränkten Zusammenarbeit in eng begrenzten oder wenigen Aufgabenbereichen zuneigen („Euroskeptiker“).

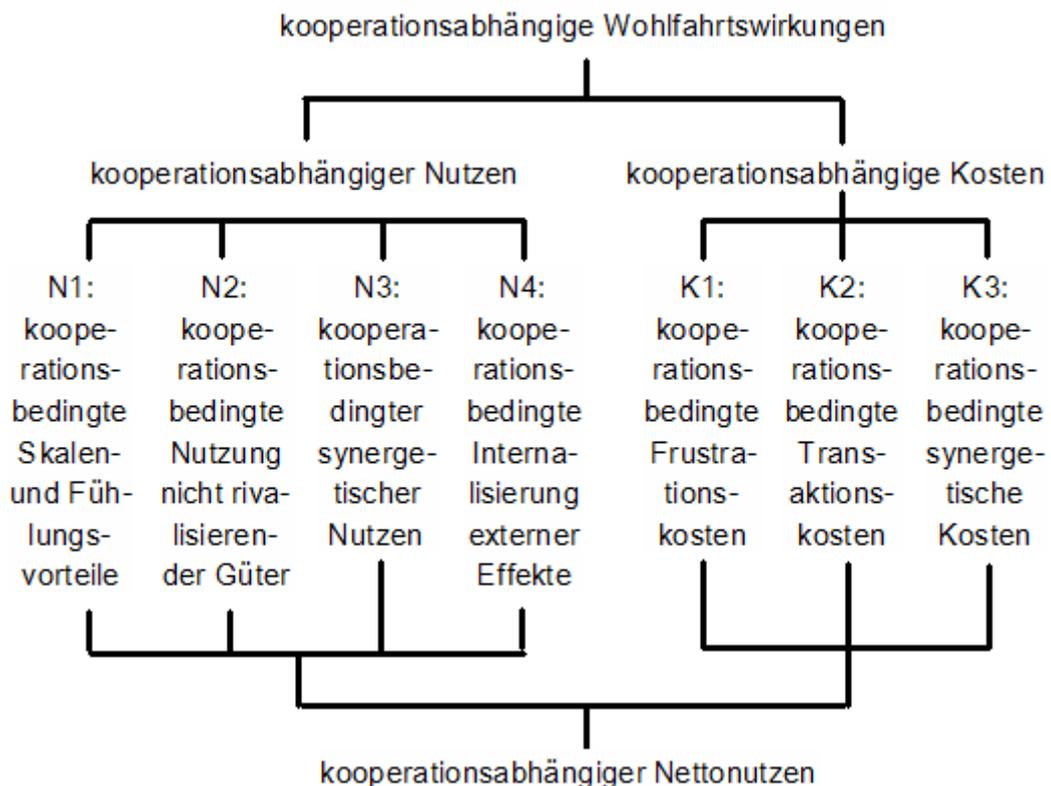
EU-Bürger glaubt auch in steigendem Maß, dass ihr Land von der Mitgliedschaft in der EU insgesamt profitiert (siehe European Commission 2008, S. 51ff.).

³ Habermas (2008, S. 96) sieht die Europapolitik dadurch in einer Sackgasse. Die Ursachen, auf die wir hier nicht eingehen, sieht er im demokratischen Defizit Europas und der (von uns weiter unten aufgegriffenen) ungelösten Frage der finalité (ebenda, S. 102 ff., 122ff.) Speziell zu den Gründen für das ‚Nein‘ Irlands siehe Weidenfeld 2008; zu den Optionen „nach Irland“ ebenda, auch Leinen/Kreutz 2008, Regelsberger 2008, Wessels 2008.

Bei der theoretischen Bestimmung der optimalen Kooperationsintensität gehen wir grundsätzlich davon aus, dass Individuen und durch individuelle Entscheidungen ihrer Mitglieder geleitete Kollektive mit derjenigen Intensität miteinander kooperieren, mit der sie die höchsten Kooperationsgewinne erzielen. Aus dieser Perspektive ist Kooperation also, ökonomisch betrachtet, auf die Maximierung von Wohlfahrt gerichtetes Sozialverhalten. Ein solches Erklärungsmodell lässt sich auf alle Formen der Kooperation anwenden, also etwa auf die Kooperation von Einzelpersonen innerhalb von Kollektiven, z. B. von Familien, Unternehmen oder Gebietskörperschaften, als auch auf die Kooperation zwischen Kollektiven, z. B. zwischen Familien, Unternehmen oder Gebietskörperschaften. Es kann auch auf die Kooperation zwischen Staaten, hier den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, angewandt werden.

Bei der Optimierung der Kooperationsintensität ist eine Vielzahl mit dem Kooperationsgrad variierender Wohlfahrtswirkungen zu berücksichtigen. Diese lassen sich auf einer zunächst abstrakten, für alle Formen individueller und kollektiver Kooperation geltenden Ebene unterteilen in Faktoren, bei denen die Wohlfahrt mit zunehmender Kooperationsintensität steigt ("kooperationsabhängiger Nutzen"), und Faktoren, bei denen die Wohlfahrt mit zunehmender Kooperationsintensität abnimmt ("kooperationsabhängige Kosten", siehe Abbildung 2).

Abbildung 2:
Formen kooperationsabhängiger Wohlfahrtswirkungen



Innerhalb dieser Zweiteilung ist eine weitere Unterteilung zweckmäßig. Als Formen kooperationsabhängigen Nutzens können unterschieden werden:



- N1 kooperationsbedingte Skalen- und Fühlungsvorteile,
- N2 die kooperationsbedingte Nutzung nicht rivalisierender Güter,
- N3 die kooperationsbedingte Internalisierung externer Effekte,
- N4 kooperationsbedingter synergetischer Nutzen.

Als Formen kooperationsabhängiger Kosten können unterschieden werden:

- K1 kooperationsbedingte Frustrationskosten,
- K2 kooperationsbedingte Transaktionskosten,
- K3 kooperationsbedingte synergetische Kosten.

Ad N1: Aufgrund von *Skalenerträgen* und *Fühlungsvorteilen* sinken die Stückkosten der meisten Güter, wenn die Mengen und das Spektrum der produzierten Güter ausgeweitet werden. Andererseits erhöht dies die Notwendigkeit, zu kooperieren (hier: zu tauschen), um die über den Eigenbedarf hinausgehenden Gütermengen anderen Personen oder Kollektiven zuteil werden zu lassen (die dadurch auf die Eigenproduktion dieser Güter verzichten und ihrerseits durch die Spezialisierung auf bestimmte Güter Skalenerträge und Fühlungsvorteile nutzen können). Um solche Vorteile der Arbeitsteilung voll ausschöpfen zu können, gehen Individuen wie Kollektive enge und komplizierte Austauschverhältnisse (Kooperationsverhältnisse) ein.⁴ -- Die mit solchen Austauschverhältnissen verbundene Senkung der Produktionskosten steigt mit zunehmender Kooperationsintensität an (gleichzeitig allerdings auch die damit einher gehenden Wohlfahrtsverluste in Form zunehmender Abhängigkeit u. ä., siehe unten), wobei die Funktion – je nach Art des kooperierenden Kollektivs und je nach Art der arbeitsteilig erbrachten Leistungen – degressiv, proportional oder progressiv ansteigen kann.

Ad N2: Die durch Kooperation erzielbaren *Vorteile der gemeinsamen Nutzung öffentlicher Güter* gehen auf die Eigenschaft der Nicht-Rivalität zurück, die einen Sonderfall von Größenvorteilen (bzw. genauer: von subadditiven Kosten) darstellt, hier aber als eigenständiger Kooperationsvorteil behandelt wird.⁵ Im Idealfall rein öffentlicher Güter, in dem die Zahl der das Gut in Anspruch nehmenden Personen unbegrenzt ausgeweitet werden kann, ohne dass sich hierdurch der jeder Person gestiftete Nutzen verringert, ist ceteris paribus (d. h. unter Ausklammerung der unten behandelten kooperationsabhängigen Transaktions- und Frustrationskosten) die gemeinsame Nutzung durch alle Menschen (die Weltbevölkerung) sinnvoll. Im Fall begrenzt öffentlicher Güter (Clubgüter), in dem die Zahl der Personen, die das Gut ohne Konsumrivalitäten nutzen können, begrenzt ist oder mit zunehmender Kollektivgröße die Konsumrivalitäten ansteigen („Überfüllungskosten), ist die gemeinsame Nutzung durch eine end-

⁴ V. Mises (1940/1980, S. 126ff.) bezeichnete diese Entwicklungen als "Ricardosches Vergesellschaftungsgesetz" (vgl. Kliemt 1993). Durkheim 1893 sprach vom Ersatz "organischer" durch "mechanische" Solidarität. Bezogen auf den Europäischen Wirtschaftsraum siehe Cecchini 1992.

⁵ Siehe zum Begriff der subadditiven Kosten und ihrem Zusammenhang mit Größen- und Fühlungsvorteilen Fritsch/Wein/Ewers 2007, S. 182ff.

liche Zahl von Personen (die optimale Clubgröße) sinnvoll. -- In beiden Fällen lassen sich durch Kooperation, hier durch die gemeinsame Finanzierung, Bereitstellung und Nutzung der öffentlichen Güter, Wohlfahrtsgewinne erzielen. Bei monofunktionalen Clubs (die lediglich ein Gut bereitstellen) steigen diese Wohlfahrtsgewinne bis zur optimalen Clubgröße, bei multifunktionalen Clubs, die viele Güter bereitstellen (etwa bei Gebietskörperschaften), steigen die Wohlfahrtsgewinne über den gesamten Bereich der Kooperationsintensität (degressiv, proportional oder progressiv) an, solange die Ausbringungsmenge noch für mindestens eines der bereitgestellten Güter unterhalb des Betriebsoptimums liegt.

Ad N3: Güter, die nur kooperativ erstellt werden können, stiften einen *synergetischen Nutzen*. Sie unterscheiden sich dadurch von den gerade betrachteten Gütern, bei denen durch eine Kooperation die Stückkosten gesenkt werden können, eine autonome (und teurere) Produktion ohne Partner aber möglich wäre.⁶ Synergetischer Nutzen lässt sich z. B. durch die Kooperation in Forschung und Entwicklung erzielen, bezogen auf die zwischenstaatliche Kooperation also z. B. zwischen einem Staat A, der über bestimmte natürliche Ressourcen verfügt, mit einem Staat B, der das Know-How zur Verarbeitung dieser Ressourcen besitzt.⁷ -- Grundsätzlich kann unterstellt werden, dass zwischen der Höhe solcher Kooperationsgewinne und der Kooperationsintensität eine positive Beziehung besteht.⁸ Allerdings ist der Zusammenhang nicht notwendigerweise linear oder auch nur monoton.⁹

⁶ Formen solcher Kooperationsgewinne *sui generis* ergeben sich z. B. aus gemeinsamen Aktivitäten in der Zweierbeziehung und in der Familie, in Unternehmen mit gutem "Betriebsklima" oder einer positiven corporate identity und in freundschaftlichen und solidarischen Nachbarschaften, Gemeinden, Landsmannschaften, Staaten oder eben auch Staatenbünden.

⁷ Auch der mit einer Kooperation möglicherweise verbundene Nutzen „*sui generis*“ kann als eine Form synergetischen Nutzens betrachtet werden. Deren Abgrenzung ist allerdings schwierig, zumal manche Kooperationen gleichzeitig die zuvor genannten Formen kooperationsabhängiger Wohlfahrtsgewinne in Form fallender Produktionskosten, der Nutzung nicht-rivalisierender Güter oder der Internalisierung externer Effekte stiften. Z. B. kann die Zusammengehörigkeit von traditionell eng miteinander verbundenen Staaten in einem Staatenbund Gefühle der Solidarität und Sicherheit schaffen, die als Kooperationsvorteile *sui generis* angesehen werden können.

⁸ Das entspricht auch soziologischen Befunden, nach denen zwischen der Kooperations- (bzw. Interaktions-)Intensität und der Sympathie, Kohäsion und Solidarität (und damit wohl auch: der Höhe des durch Kooperationsgüter gestifteten Nutzens) sich verstärkende Wechselwirkungen bestehen. Siehe bereits Durkheim 1893, für die Kooperation zwischen Individuen grundlegend auch Homans 1958.

⁹ Beispielsweise ist beim Kooperationsgut "Lebensgemeinschaft" eher ein sprunghafter Verlauf anzunehmen, wobei Sprünge z. B. beim Übergang vom getrennten Wohnen zum gemeinsamen Wohnen und von der Verlobung zur Ehe anzunehmen sind, auch aufgrund rechtlicher Unterschiede zwischen ehelichen und nichtehelichen Lebensgemeinschaften (etwa steuerrechtlicher Art). Auch bei der Kooperation zwischen Staaten sind solche Sprünge zu erwarten (etwa beim Übergang von der Einstimmigkeits- zur Mehrheitsentscheidung im Staatenbund, siehe Kops 1991).



Ad N4: Externalitäten verursachen Wohlfahrtsverluste, die durch eine Internalisierung verringert und im Idealfall vollständig vermieden werden können.¹⁰ Da Internalisierung Kooperation erfordert (zwischen den Personen oder Kollektiven, die mit Externalitäten behaftete Güter bereitstellen, und den Personen oder Kollektiven, die durch die Externalitäten betroffen oder begünstigt werden), ist auch die *Internalisierung externer Effekte* als eine Form kooperationsbedingter Wohlfahrtsgewinne anzusehen. -- Diese steigen mit zunehmender Kooperationsintensität an, d. h. je höher die Kooperation ist, desto besser kann eine Externalität internalisiert werden¹¹ (andererseits steigen mit der Kooperationsintensität die Frustrations- und Transaktionskosten, vgl. wieder unten).¹²

Ad K1: Den genannten Formen kooperationsabhängigen Nutzens sind verschiedene Formen kooperationsabhängiger Kosten gegenüberzustellen. Eine erste wichtige Form bilden die bei einer Kooperation erforderlichen Kompromisse und Autonomieverzicht und die daraus resultierenden Abweichungen der gemeinsamen (koordinierten) Entscheidungen von den individuell präferierten Lösungen. Die damit verbundenen *Frustrationskosten*¹³ steigen mit zunehmender Kooperationsintensität an. Das ist in der Literatur vor allem erörtert worden für die Kooperation zwischen Individuen¹⁴ und zwischen Unternehmen;¹⁵ es gilt aber auch für die Kooperation zwischen Staaten, wenn sich diese z. B. nicht auf den gemeinsamen Gebrauch eines (dann einheitlichen) öffentlichen Gutes (Sprache, Rechtsordnung, äußere Sicherheit, in der EU auch auf die gemein-

¹⁰ Diese könnten als Sonderform der gerade behandelten, auf nicht-rivalisierende öffentliche Güter zurückgehenden Wohlfahrtsgewinne angesehen werden (da externalitätsbehaftete Güter (begrenzt-)öffentliche Güter darstellen). Sie werden hier aber als eigene Form kooperationsabhängiger Wohlfahrtsgewinne betrachtet.

¹¹ Siehe unten, Abschnitt 6, ausführlicher Kops 1991.

¹² Ein Beispiel für die Wohlfahrtsgewinne, die durch die Internalisierung von Externalitäten zwischen Gebietskörperschaften erreicht werden können, wären horizontal-kooperative Absprachen zwischen Gemeinden oder vertikal-direktive (von einem Land an eine Gemeinde gerichtete) Anweisungen, etwa über die (Nicht-)Errichtung einer Müllverbrennungsanlage mit überregionalen Kapazitäten (vgl. Caesar/Kops 1983).

¹³ Der Begriff geht wohl zurück auf Pennock 1959. Buchanan/Tullock 1962 sprechen von „expected external costs“. Bisweilen wird im deutschen Schrifttum auch der Begriff der „Kompromisskosten“ verwendet (siehe Kops 1991).

¹⁴ Kliemt 1993 hat diese "Kosten" zunehmender Arbeitsteilung und Funktionsverflechtung mit dem Begriff des "Spezialisierungsdilemmas" treffend beschrieben.

¹⁵ In der arbeitsteiligen Wirtschaft steigt mit dem Spezialisierungsgrad eines Unternehmens beispielsweise dessen Abhängigkeit (Autonomieverlust) von Zulieferern und die Gefahr, durch opportunistisches Verhalten des Kooperationspartners ausgenutzt zu werden; und für den Unternehmensverbund, der nicht-rivalisierende Güter gemeinsam nutzt, z. B. einen gemeinsamen Internet-Auftritt, steigt mit zunehmender Zahl der gemeinsam genutzten Güter die Notwendigkeit, hinsichtlich Art und Qualität dieser Güter von den eigenen Präferenzen abweichende (Mehrheits-)Entscheidungen akzeptieren zu müssen.

same Fahne oder Hymne) einigen können.¹⁶ Auch die im Hinblick auf die Produktionskostenminimierung sinnvolle gemeinsame Herstellung oder Erwerbung von Gütern mit hohen Skalenerträgen (z. B. von Schiffen oder Flugzeugen) scheitert oft an den damit verbundenen nationalen Autonomie- und Autarkieverlusten. -- Da mit zunehmender Kooperationsintensität auf autonom bereitstellbare Güter und autonom entscheidbare Kompetenzbereiche verzichtet werden muss und davon zuletzt diejenigen Güter und Kompetenzbereiche betroffen sind, bei denen Autonomieverluste als besonders schmerzlich empfunden werden, ist für die Mehrzahl aller Kooperationsarrangements davon auszugehen, dass die Frustrationskosten mit der Kooperationsintensität progressiv ansteigen.

Ad K2: Kooperationsbedingte Transaktionskosten sind ein zweiter kooperationshemmender Faktor. Zu ihnen gehören vor allem die "Kosten der Betreuung eines (hier: supranationalen, d. V.) Wirtschaftssystems",¹⁷ die dann z. B. aufgegliedert werden können in "die Kosten der Bereitstellung, Nutzung, Aufrechterhaltung und Umorganisation von Institutionen",¹⁸ und in Kosten für Vereinbarungen, die Kooperationspartner treffen, um sich gegen opportunistisches Verhalten zu schützen, das durch die kooperationsbedingte Nutzung von Skalenerträgen und nicht-rivalisierenden Gütern droht. -- Kooperationsabhängige Transaktionskosten steigen mit der Kooperationsintensität per Definition an; und für die meisten Kooperationsarten dürfte dieser Anstieg progressiv sein – allein schon infolge der mit der Kooperationsintensität und der Zahl der Kooperationspartner multiplikativ ansteigenden Zahl erforderlicher Kommunikationskontakte. Je nach den Abstimmungsregeln und der Arbeitsweise der für die Kooperation eingerichteten Institutionen ist in Ausnahmefällen aber auch ein linearer oder degressiver Anstieg möglich.

Ad K3: Das Pendant zum oben erwähnten synergetischen Nutzen besteht in *synergetischen Kosten der Kooperation*. Analog zu ersteren fallen solche Kosten an, falls Partner, hier EU-Mitgliedstaaten, mit ganz spezifischen Eigenschaf-

¹⁶ Dass es hierbei nicht nur oder nicht einmal in erster Linie um ökonomische Ähnlichkeiten zwischen den Staaten geht, deutet z. B. Ash 2007 unter Bezug auf ein Feststellung des Historikers Ernest Renan, der die Nation als eine Gemeinschaft beschrieben hat, die durch geteilte Erinnerung und geteiltes Vergessen bestimmt sei. „Was aber die eine Nation zu vergessen wünscht, möchte die andere in Erinnerung behalten. Je mehr Nationen es in der EU gibt, je stärker sich die nationalen Gedächtnisse unterscheiden, desto schwieriger wird es, geteilte Mythen zu unserer gemeinsamen Vergangenheit zu konstruieren.“ Ähnlich weist Habermas (2008, S. 104) darauf hin, dass „mit jedem Zuwachs an Divergenz, mit der zunehmenden Vielfalt der sozialen und wirtschaftlichen Interessen, der Nationalsprachen und –kulturen, der geschichtlich geprägten Identitäten ... auch das Risiko verschärfter Konflikte (wächst)“.

¹⁷ Siehe Richter 1994, S. 5. Dieser beziffert (ebenda) die gesamten in modernen Marktwirtschaften anfallenden Transaktionskosten auf 70 - 80 % des Nettosozialprodukts.

¹⁸ ebenda, bezogen auf die Institutionen der EU siehe z. B. Caesar/Ardy 2003, Caesar/Lammers/Scharrer 2003, dies. 2005.



ten miteinander kooperieren; im vorliegenden Zusammenhang ist dabei vor allem an frühere Konflikte oder ungeklärte Territorialfragen zu denken, die die Beziehungen zwischen Staaten (etwa auf dem Balkan) belasten. -- Wie für die Formen synergetischen Nutzens kann grundsätzlich angenommen werden, dass auch die synergetischen Kosten mit der Kooperationsintensität ansteigen; die Form des Anstiegs (als linear, progressiv, degressiv oder auch als sprungfix) ist aber auch hier nicht allgemein bestimmbar.

3. Der Nettonutzen der Kooperation und die optimale Kooperationsintensität

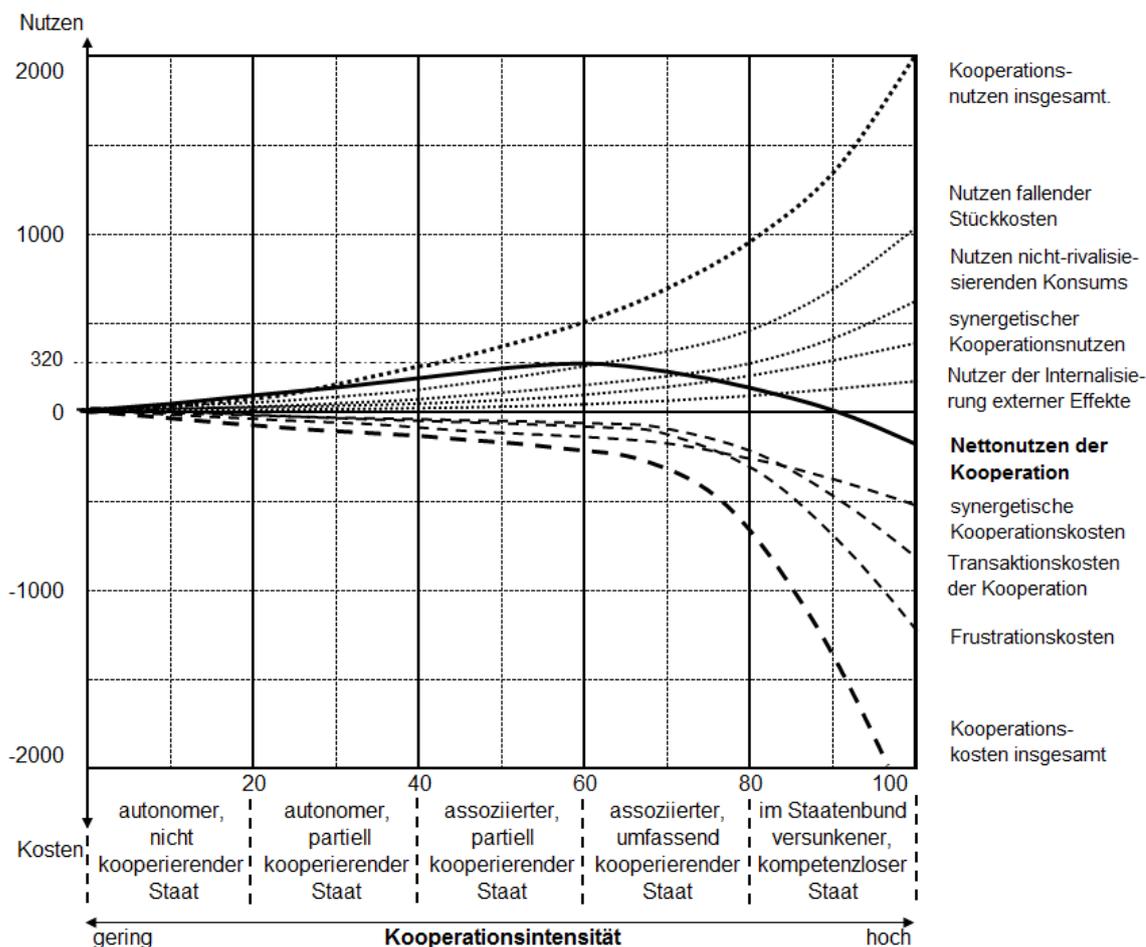
Da mit der Kooperationsintensität sowohl der kooperationsabhängige Nutzen als auch die kooperationsabhängigen Kosten variieren, muss die optimale Intensität der Kooperation durch die Saldierung aller kooperationsabhängigen Nutzen und Kosten bestimmt werden (siehe nochmals Abbildung 2). Sind die bei einer gewählten Kooperationsintensität per Saldo anfallenden kooperationsabhängigen Wohlfahrtseffekte positiv, entstehen (Netto-)Kooperationsgewinne, sind sie per Saldo negativ, fallen (Netto-)Kooperationsverluste an. Optimal ist dann diejenige Kooperationsintensität, die unter den gegebenen Rahmenbedingungen die Kooperationsgewinne maximiert bzw. die Kooperationsverluste minimiert.

Unterstellt man, dass sowohl der Nutzen als auch die Kosten der Kooperation mit zunehmender Kooperationsintensität überproportional ansteigen und zudem bei geringer Kooperationsintensität zunächst die Kooperationsvorteile überwiegen, so lässt sich die optimale Intensität dauerhafter Kooperationsarrangements eindeutig als globales Maximum des Saldos aller kooperationsabhängigen Nutzen- und Kostenarten quantifizieren. Abbildung 3 verdeutlicht dies für die Kooperation zwischen Staaten (wobei die Ergebnisse mutatis mutandis auch wieder für die Kooperation zwischen anderen Akteuren gelten, etwa zwischen Individuen oder Unternehmen).

Bei den dort unterstellten Funktionsverläufen liegt die optimale Kooperationsintensität z. B. bei +60, da dort der Nettonutzen der Kooperation ein (globales) Maximum (von +320 Einheiten) aufweist. Übersteigen hingegen bereits bei geringerer Kooperationsintensität die Kooperationsverluste die Kooperationsgewinne, existiert kein globales Maximum (bzw. genauer: es existiert ein im Nullpunkt gelegenes globales Minimum), so dass unter dieser Annahme die Nichtkooperation die Kooperationsgewinne maximiert (bzw. die Kooperationsverluste minimiert).¹⁹

¹⁹ Falls zwischen der Kooperationsintensität und der Höhe der Wohlfahrtsgewinne keinerlei Beziehungen bestehen, existiert selbstverständlich ebenfalls kein (globales oder auch nur lokales) Maximum; die Variation der Kooperation ist dann für die Wohlfahrt unerheblich. Der Verlauf der in Abbildung 3 enthaltenen Nettonutzenkurve verdeutlicht im Übrigen, dass Kooperation als ein (Meta-)Gut anzusehen ist, für das – wie für andere Güter auch – Gossens "allgemeines Gesetz vom abnehmenden Grenznutzen" zutrifft (Gossen 1853): Mit steigender Kooperationsintensität ergeben sich zunächst steigende positive Wohlfahrtswirkungen (weil die kooperationsabhän-

Abbildung 3:
Optimale Kooperationsintensität als globales Maximum einer Nettonutzenkurve



Ein konkaver Verlauf der kooperationsabhängigen Wohlfahrtswirkungen, der, wie in Abbildung 3, ein globales und positives Maximum besitzt und die optimale Kooperationsintensität dadurch eindeutig bestimmt, ergibt sich bereits, wenn sich nur eine der kooperationsabhängigen Wohlfahrtsfaktoren mit der Kooperationsintensität überproportional verändert. Da dies, wie oben erläutert, für die kooperationsabhängigen Frustrationskosten und auch die kooperationsabhängigen Transaktionskosten bei fast allen Formen individueller und kollektiver Kooperation anzunehmen ist, kann davon ausgegangen werden, dass der in Abbildung 3 für den Nettonutzen unterstellte Funktionsverlauf mit eindeutig bestimmtem Kooperationsoptimum den Regelfall bildet.

gigen wohlfahrtsfördernden Faktoren gegenüber den kooperationsabhängigen wohlfahrtsmindernden Faktoren dominieren); mit zunehmender Kooperationsintensität verringert sich dann aber der Anstieg der erzielten Kooperationsgewinne (weil die wohlfahrtsmindernden Faktoren an Gewicht gewinnen); und ab einem bestimmten Punkt (dem Kooperationsoptimum) sinken die Kooperationsgewinne; sie gehen dann bis auf Null zurück und werden bei weiterer Ausdehnung der Kooperationsintensität sogar negativ.



Abbildung 3 stellt die Kooperationsintensität auf der Abszisse als ein kontinuierliches Merkmal dar. Das entspricht unserer bisherigen Sichtweise, nach der die Intensität der Kooperation kontinuierlich verändert werden kann. Es ist aber auch möglich und eröffnet zusätzliche Erkenntnisse, die abstrakte (und stetige) Dimension der Kooperationsintensität in konkrete (und diskrete) Kooperationsklassen zu unterteilen. Abbildung 3 unterscheidet für die dort betrachteten Akteure fünf solcher Klassen: 1. autonome, nicht kooperierende Staaten, 2. autonome, partiell kooperierende Staaten (wobei sich die Partialität sowohl auf die Häufigkeit wie auch auf das Spektrum der Kooperationen beziehen kann), 3. in Staatenverbindungen assoziierte, partiell kooperierende Staaten, 4. in Staatenverbindungen assoziierte, (zeitlich oder/und sachlich) umfassend kooperierende Staaten, und 5. im Staatenverbund versunkene, kompetenzlose Staaten.^{20,21}

Bei den in Abbildung 3 zugrunde gelegten Kooperationsklassen liegt das Kooperationsoptimum von +60 zwischen der dritten Klasse "assoziierter, partiell kooperierender Staaten" und der vierten Klasse "assoziierter, umfassend kooperierender Staaten". Bei dieser Kooperationsintensität können die maximal möglichen Kooperationsgewinne von +320 erzielt werden. Bleibt die Kooperationsintensität, etwa aufgrund externer Zwänge oder infolge einer Fehleinschätzung der verschiedenen kooperationsabhängigen Nutzen und Kosten, hinter dieser Kooperationsintensität zurück, so sind die Kooperationsgewinne geringer als bei optimaler Kooperationsintensität. Beschränkt sich die Kooperationsintensität z. B. auf +30, was bei der in Abbildung 3 zugrunde gelegten Klassenbildung derjenigen "autonomer, partiell kooperierender Staaten" entspricht, so belaufen sich die Kooperationsgewinne bei den in Abbildung 2 unterstellten Funktionsverläufen auf nur circa 150 Einheiten. Wird die optimale Kooperationsintensität überschritten, fallen die Kooperationsgewinne ebenfalls geringer aus als möglich: Bei einer maximalen Kooperationsintensität von +100 (bei der den einzelnen Staaten keinerlei eigenständige Kompetenzen verblieben, d. h. sie vollständig in einem Staatenbund "versunken" sind), ist der Nettonutzen der Kooperation bei den in Abbildung 3 unterstellten Funktionsverläufen sogar negativ (ca. -170 Einheiten). Die mit der Kooperationsintensität überproportional steigenden Kosten übersteigen dann den Nutzen der Kooperation.

²⁰ Für andere Akteure sind andere, auf deren Besonderheiten bezogene Stufenbildungen denkbar und möglicherweise auch ergiebiger. Z. B. unterscheidet die Betriebswirtschaftslehre für Unternehmen eine Vielzahl unterschiedlich intensiver Kooperationsformen (vgl. Zentes/Swoboda/Morschett 2005). In der Soziologie und der Sozialpsychologie finden sich unterschiedliche Stufenbildungen für die Kooperation zwischen Personen und Familienmitgliedern, speziell auch zwischen Ehepartnern (vgl. Esser 2000).

²¹ Wir verzichten hier darauf, auch Formen negativer Kooperation, etwa Schutzzölle, Handelsblockaden oder gar militärische Auseinandersetzungen, in die Betrachtung einzubeziehen, obwohl dies in dem hier dargestellten Modell ohne weiteres möglich wäre. In der graphischen Umsetzung (Abbildung 3) müssten dazu lediglich die Funktionsverläufe für die kooperationsabhängigen Nutzen- und Kostenarten auf der Abszisse in den Bereich negativer Kooperationsintensität ausgedehnt werden.

Solche Wohlfahrtsverluste sind um so größer, je schlechter die Akteure die für sie optimale Kooperationsintensität einschätzen können und je langsamer die Kooperationsintensität an das Optimum angepasst werden kann (z. B. infolge bestehender längerfristiger vertraglicher Bindungen oder der "Trägheit" des politischen Systems). Vermieden bzw. verringert werden können solche Wohlfahrtsverluste folglich durch Maßnahmen und Instrumente, durch die die mit unterschiedlichen Kooperationsintensitäten verbundenen Wohlfahrtsfolgen besser abschätzbar und erforderliche Anpassungen an das Kooperationsoptimum erleichtert und beschleunigt werden.

In der graphischen Darstellung lassen sich solche Anpassungsprozesse innerhalb vorgegebener Strukturen als Bewegungen auf einer gegebenen Nettonutzenkurve beschreiben. Insofern könnte man hier von einer „*statischen Optimierung*“ der Kooperation sprechen, die ihre Entscheidungen von den jeweils gegebenen Rahmenbedingungen abhängig zu machen hat. Hiervon zu unterscheiden sind Veränderungen der die Kooperation beeinflussenden Strukturen selbst, d. h. – bezogen auf die gewählte graphische Darstellung – Veränderungen der Form und Lage der verschiedenen kooperationsabhängigen Nutzen und Kosten und, damit verbunden, der Form und Lage der Nettonutzenkurve. Gelänge es z. B. durch eine Verbesserung der politischen Strukturen der Europäischen Union die Transaktionskosten der Kooperation zu senken, so würde sich in Abbildung 3 die entsprechende Funktion nach oben verschieben, und mit ihr würde auch die Funktion des Nettonutzens der Kooperation eine andere Form aufweisen, mit einem dann im Optimum höheren Nettonutzen (von > 320 Einheiten) und gegebenenfalls auch einer höheren optimalen Kooperationsintensität (von > 60 Einheiten).²²

Eine wesentliche Ursache für derartige Veränderungen der die Kooperation beeinflussenden Strukturen sind die Ergebnisse, die die Staaten mit früheren Kooperationen gemacht haben: Wenn sich dadurch z. B. die Präferenzen zwischen den Kooperationspartnern einander angleichen, sich die Kommunikationsstrukturen verbessern, solche Kooperationen als fair, vertrauensvoll und solidarisch empfunden werden etc., so senkt dies die Frustrationskosten, möglicherweise auch die Transaktionskosten und synergetischen Kosten künftiger Kooperatio-

²² Daraus eröffnet sich für die weiter unten aufzugreifende Frage nach der finalité des europäischen Integrationsprozesses die Perspektive, dass am Ende solcher Transformationen von Nutzen- und Kostenfunktionen, speziell dann wohl durch den Abbau von Frustrations- und Transaktionskosten der europäischen Kooperation, wenn nicht alle, so doch ein ausreichend großer Teil europäischer Staaten den höchsten Nettonutzen aus einem Staatenbund zieht, in dem sie selbst versunken sind. Dann hätte Habermas (2008, S. 106) recht, der der Einschätzung widerspricht, Europa würde durch die Vielfalt historisch gewachsener Nationen daran gehindert, eine eigene Identität auszubilden, und daraus folgt: „Deshalb gibt es keinen Grund zu der Annahme, dass die Bildung eines politischen Zusammengehörigkeitsgefühls an den Grenzen des Nationalstaates Halt machen muss. Warum sollte sich die Hülse der längst eingeführten europäischen Staatsbürgerschaft nicht auf ähnliche Weise mit dem Bewusstsein füllen, dass alle europäischen Bürger inzwischen dasselbe politische Schicksal teilen?“



nen. Die Rahmenbedingungen für künftige Kooperationen verbessern sich dadurch (bezogen auf Abbildung 3 heißt das: die Funktion des Nettonutzens verlagert sich nach rechts oben, die optimale Kooperationsintensität und die im neuen Optimum erzielten Kooperationsgewinne sind bei künftigen Kooperationen höher). Wird umgekehrt eine Kooperation von einem der Partner als unfair betrachtet (etwa im Bezug auf die Aufteilung der Kooperationsgewinne), als die Kommunikationsstrukturen beschädigend, als negative Stereotype verstärkend, Vertrauen zerstörend etc., so verschlechtern sich die Rahmenbedingungen für künftige Kooperationen (die Funktion des Nettonutzens verlagert sich dann nach links unten, die optimale Kooperationsintensität und die im neuen Optimum erzielten Kooperationsgewinne fallen bei künftigen Kooperationen geringer aus).²³

Eine statische Optimierung von Kooperationen im oben definierten Sinn lässt solche Veränderungen der Kooperationsstrukturen und die damit verbundenen Veränderungen der Wohlfahrtswirkungen künftiger Kooperationen außer acht. Eine auf langfristige Ergebnisse zwischenstaatlicher Zusammenarbeit ausgerichtete Politik, insbesondere eine auf die sukzessive Intensivierung der Kooperationsintensität ausgerichtete Politik der Europäischen Integration, wird solche Folgewirkungen hingegen berücksichtigen. Ihr verpflichtete EU-Mitgliedstaaten werden deshalb auch nicht alle Bedingungen durchzusetzen versuchen, die ihre Kooperationsgewinne im Einzelfall optimieren, sondern sie werden im Rahmen einer „*dynamischen Optimierung*“ die von der Kooperation ausgehenden Veränderungen der Rahmenbedingungen künftiger Kooperationen berücksichtigen und eine langfristige Optimierung der Kooperationen anstreben. Darin liegt eine Chance und die besondere Herausforderung einer Europäischen Integrationspolitik.²⁴

²³ Verwiesen sei in diesem Zusammenhang nochmals auf die entsprechenden Ergebnisse der Soziologie (Fn. 8), aber auch der experimentellen Spieltheorie (Raub/Buskens 2006).

²⁴ Das gilt nicht nur für die Staaten Europas, sondern für die Außenpolitik aller Staaten, insbesondere natürlich, worauf Habermas (2008, S. 122) verweist, für die Supermächte: „Eine amerikanische Regierung, die an die veränderte Welt des Jahres 2030 denkt, kann nicht wollen, das sich China morgen so verhält wie Bushs Amerika heute. Vielmehr liegt es in ihrem eigenen Interesse, zu versuchen, die Weltmächte von morgen heute in eine internationale Ordnung einzubeziehen, die keine Supermacht mehr nötig hat.“

4. Die von den EU-Mitgliedstaaten gewünschte Kooperationsintensität

Schon die Alltagserfahrungen im Privat- oder Berufsleben zeigen, dass die von einer Partei gewünschte Kooperationsintensität geringer sein kann als diejenige der anderen Partei (bei bilateraler Kooperation) oder der anderen Parteien (bei multilateraler Kooperation). Das gilt auch für Staaten, die bilateral oder in mehr oder minder festen Staatengruppen multilateral kooperieren können, somit auch für die Mitgliedstaaten der EU.

Die gewünschte Art und Intensität der Kooperation zwischen den EU-Mitgliedstaaten wird seit langem durch eine Vielzahl von Umfragen untersucht, zunächst durch den "Eurobarometer". Betrachtet man die Zustimmung zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union als einen ersten pauschalen Indikator für von den Bürgern gewünschte Intensität der europäischen Zusammenarbeit, so zeigen sich darin erhebliche Unterschiede zwischen den Staaten. Im Eurobarometer 37 (2008) antworteten auf die Frage, ob die Mitgliedschaft in der EU für ihr Land eine gute Sache sei, in den Niederlanden (NL) 80 % mit ja, in Lettland (LV) nur 27 %; für den Durchschnitt der 27 Mitgliedsländer (EU27) waren es 53 %, und in Deutschland (DE) waren es 64 %.

Greift man auf die oben unterschiedenen kooperationsabhängigen Faktoren zurück, so sind mehrere Ursachen zu unterscheiden, aufgrund derer die Bürger in den EU-Mitgliedstaaten die mit einer Kooperation verbundenen Wohlfahrtswirkungen unterschiedlich veranschlagen können: auf der Haben-Seite unterschiedlich hohe kooperationsbedingte Produktionskostenvorteile, vor allem aufgrund unterschiedlicher Produktions- und Konsumstrukturen, unterschiedlich hohe kooperationsbedingte Wohlfahrtsgewinne aus der gemeinsamen Nutzung nicht-rivalisierender Güter, ein unterschiedlich hoher synergetischer Kooperationsnutzen oder unterschiedlich hohe Vorteile einer kooperationsbedingten Internalisierung externer Effekte; auf der Soll-Seite unterschiedlich hohe kooperationsabhängige Frustrationskosten, Transaktionskosten und synergetische Kosten.

Deren Operationalisierung und Quantifizierung wirft allerdings erhebliche analytische und empirische Probleme auf. Um z. B. die kooperationsbedingten Größen- und Fühlungsvorteile bei der Produktion privater Güter bestimmen zu können, müssen deren Kostenverläufe in Abhängigkeit von der Kooperationsintensität (hier insbesondere: der davon abhängigen Art und Intensität des Binnenhandels innerhalb der EU) ermittelt werden; und um die Vorteile von allen EU-Staaten gemeinsam genutzter nicht-rivalisierender Güter, etwa einer europaweit einheitlichen Rechtsordnung oder Gerichtsbarkeit, bestimmen zu können, müssen die damit verbundenen Bereitstellungskosten durch die EU verglichen werden mit einer dezentralen Bereitstellung dieser Güter durch die einzelnen Mitgliedstaaten. Die Messpräzision, die bei Merkmalen, die traditionell im Mittelpunkt der ökonomischen Theorie stehen und für die mittlerweile ein ausgebautes Instrumentarium der amtlichen Statistik vorliegt, wie z. B. für Merkmale der Konjunkturtheorie, der Außenhandelstheorie oder der Geldtheorie, wird dabei nicht erreicht. Dazu trägt auch bei, dass viele Formen kooperationsabhängigen



Nutzens und kooperationsabhängiger Kosten nicht nur oder nicht einmal vorrangig von "objektiven" Merkmalen abhängen, die anhand von Daten der (amtlichen) Statistik quantifiziert werden können, sondern von der subjektiven Wahrnehmung und Bewertung durch die Bürger. Das dürfte vor allem für die aus dem Verlust nationalstaatlicher Autonomie resultierenden "Frustrationskosten" der Kooperation gelten, deren Höhe von den (Bürgern der) EU-Mitgliedstaaten, ganz unterschiedlich hoch veranschlagt werden, sowie auch für die verschiedenen Formen synergetischen Nutzens und synergetischer Kosten.

Fragen der europäischen Integration werden deshalb gern als "politische" Entscheidungen betrachtet, die einer wohlfahrtsökonomischen Beurteilung nicht zugänglich seien. Dem ist zu widersprechen; wir halten es im Gegenteil für besonders wichtig, die mit einer Variation der Kooperationsintensität verbundenen Wohlfahrtswirkungen theoretisch und auch empirisch zu bestimmen, zumal deren Ausmaß, wie etwa das Beispiel der Vereinigung Deutschlands gezeigt hat, enorm ist.²⁵ Es gibt mittlerweile auch in diese Richtung gehende Versuche, die kooperationsabhängigen Nutzen und Kosten einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union, auch in Abhängigkeit von einer unterschiedlichen Breite und Tiefe der durch sie gemeinsam erfüllten staatlichen Aufgaben, zu systematisieren und auch empirisch zu bestimmen, entweder detailliert (dann üblicherweise nur für einzelne Politikbereiche oder einzelne Formen kooperationsabhängigen Nutzens und kooperationsabhängiger Kosten) oder insgesamt – in unserer Terminologie: für den "Nettonutzen" – (dann in der Regel recht pauschal). Je nachdem, welche Nutzen- und Kostenarten dabei untersucht und welche wissenschaftlichen Ansätze dabei zugrunde gelegt werden, greifen diese Arbeiten entweder auf Daten zurück, die als Determinanten für diese Nutzen und Kosten betrachtet werden (bei der Bestimmung des kooperationsabhängigen Nutzens der Mitgliedstaaten, der auf Größenvorteile ihrer Produktion zurückgeht, basieren sie z. B. auf Daten zur Produktions- und Außenhandelsstatistik); oder sie berücksichtigen Umfragedaten, aus denen auf die subjektive Bewertung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union insgesamt oder der Vor- und Nachteile einzelner Politikbereiche durch die Bürger der einzelnen Mitgliedstaaten geschlossen wird. Gleichwohl bestehen hierzu noch erhebliche analytische, methodische und empirische Erkenntnisdefizite. Wir verzichten deshalb auch darauf, die Ergebnisse solcher Arbeiten hier zu referieren und aus ihnen den Verlauf der Nettonutzenkurve der Kooperation für die einzelnen Mitglieder der Europäischen Union empirisch abzuleiten, sondern legen unseren weiteren Überlegungen hypothetische Funktionsverläufe zugrunde, so wie sie in Abbildung 2 bereits eingeführt wurden.

²⁵ Siehe dazu aus vertrags- und föderalismustheoretischer Sicht etwa Kops 1991; zur Abschätzung und politischen Bewertung der damit verbundenen Wohlfahrtseffekte siehe Sinn/Sinn 1993, rückblickend auch etwa Schmidt 2005. Dass die Verteilung der Wohlfahrtswirkungen dieser Vereinigung zwischen den beiden Teilen Deutschlands schwer quantifizierbar ist, zeigt z. B. die Kontroverse über die Höhe der damit verbundenen West-Ost-Transfers („stille Kosten“). Siehe dazu verschiedene Beiträge, etwa von Ragnitz 2000, in Brümmerhoff 2000, zusammenfassend Schroeder 2004.

5. Notwendige Einigung über die von den EU-Mitgliedstaaten gewünschte Kooperationsintensität

Falls die EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich intensiv miteinander kooperieren möchten, müssen sie sich auf eine gemeinsame Kooperationsintensität einigen. Bei bilateraler Kooperation betrifft dies jeweils nur zwei Staaten; bei multilateraler Kooperation müssen sich mehrere oder alle beteiligten Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Kooperationsintensität verständigen. Zu unterscheiden ist auch, ob es um eine fakultative (bi- oder multilaterale) Zusammenarbeit handelt, auf die sich die beteiligten Staaten jeweils ad hoc und im Rahmen horizontaler Absprachen verständigen, oder um eine obligatorische Zusammenarbeit, zu der sich die Mitgliedstaaten vertraglich, letztlich durch eine gemeinsame Europäische Verfassung, verpflichten.

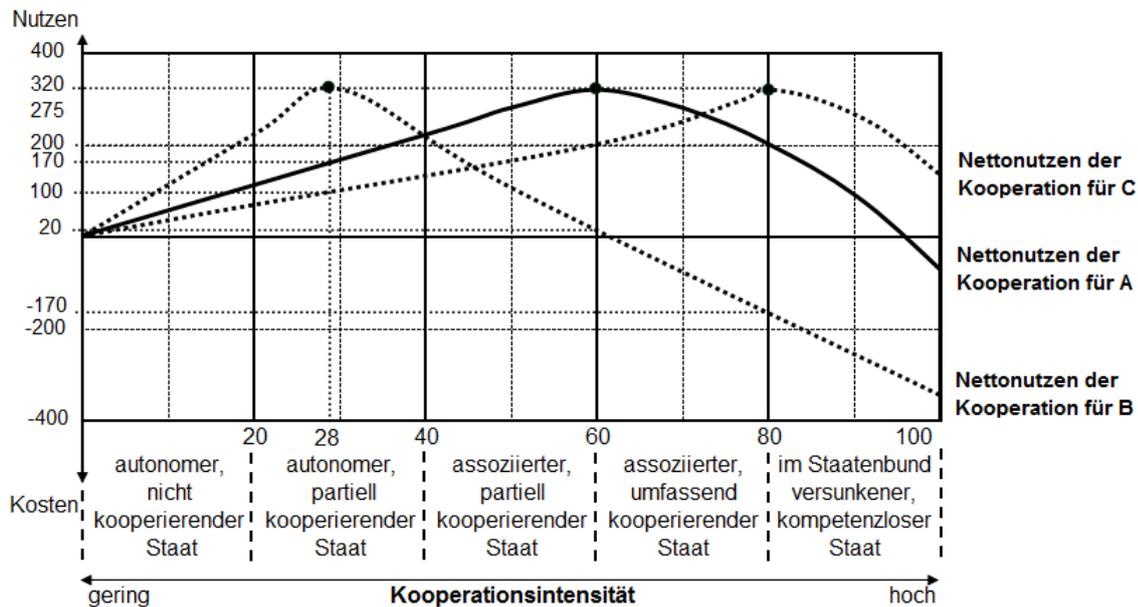
Unabhängig davon, ob enger oder weiter abgegrenzte Gegenstände zwischenstaatlicher Kooperation betrachtet werden und auch unabhängig davon, für welche der in Abbildung 1 unterschiedenen Formen zwischenstaatlicher Kooperation man sich entscheidet, muss die Frage beantwortet werden, mit welcher Intensität die beteiligten Staaten kooperieren, falls die von ihnen jeweils separat präferierten Kooperationsintensitäten nicht miteinander übereinstimmen – eine Konstellation, die, wie im letzten Abschnitt dargelegt wurde, eher die Regel als die Ausnahme darstellen dürfte.

In Abbildung 4 wird eine solche Konstellation, dort beschränkt auf drei Mitgliedstaaten A, B und C, anhand fiktiver Funktionsverläufe beschrieben (wobei es unerheblich ist, ob sich diese auf eng abgegrenzte Aufgabenbereiche oder den Gesamtkatalog aller Aufgaben dieser Mitgliedstaaten bezieht).²⁶ Der für A abgebildete Verlauf des Nettonutzens ist aus Abbildung 3 übernommen worden. Die optimale Kooperationsintensität für A beläuft sich danach auf 60 Einheiten (mit dann maximalen Kooperationsgewinnen von +320 Einheiten). Zusätzlich enthält Abbildung 4 die Nettonutzenfunktion für zwei weitere Staaten B und C. Für B ist eine Kooperationsintensität von 28 Einheiten optimal, für C eine Kooperationsintensität von 80 Einheiten; der Einfachheit halber wird unterstellt, dass die optimalen Kooperationsgewinne dieser beiden Staaten sich ebenfalls auf jeweils +320 Einheiten belaufen (andere Werte für B und C würden die aus dem Modell zu ziehenden Schlussfolgerungen nicht ändern).

²⁶ Die in Abbildung 4 verwendete, aus Abbildung 3 übernommene Terminologie für die Unterscheidung von Kooperationsklassen wird dabei beibehalten, auch wenn der Begriff des „Staates“, der gemeinhin mit einem umfassenden Aufgabenkatalog verbunden wird, bei einem inhaltlich begrenzten Aufgabenkatalog oder gar bei einer monofunktionalen Zuständigkeit durch einen allgemeinen Begriff („Regime“, „Organisation“, „Aufgabenträger“ o. ä.) ersetzt werden sollte.



Abbildung 4:
Unterschiedliche Kooperationsoptima dreier Staaten A, B und C



Bei einer bilateralen Kooperation von A und B müssen sich diese beiden Staaten einigen, ob sie mit der für A optimalen Intensität von 60 Einheiten, mit der für B optimalen Intensität von 40 Einheiten oder mit einer dazwischen liegenden Intensität kooperieren möchten. Weil der Kooperationsgrad Attribut eines „öffentlichen Gutes“ ist, das für alle Kollektivmitglieder (hier A und B) die gleiche Ausprägung aufweisen muss (ähnlich wie z. B. die Raumtemperatur ein für alle Mitbewohner gleiches Attribut für das öffentliche Gut Wohnraumbeheizung ist), ist die Einigung auf eine einheitliche Kooperationsintensität erforderlich, d. h. es ist nicht möglich, dass A und B mit unterschiedlichen Intensitäten miteinander kooperieren. Kooperieren A und B mit der für A optimalen Intensität von 60 Einheiten, so zieht A aus der Kooperation einen Nutzen in Höhe von +320 Einheiten, B aber nur einen Nutzen von +20 Einheiten; die Summe der Kooperationsgewinne beläuft sich dann auf +340 Einheiten. Kooperieren A und B mit der für B optimalen Intensität von 28 Einheiten, so zieht A aus der Kooperation einen Nutzen von +170 Einheiten, B dagegen einen Nutzen von +320 Einheiten; die Summe der Kooperationsgewinne beläuft sich dann auf +490 Einheiten (siehe Tabelle 1). Es ist somit sowohl für die Summe der Kooperationsgewinne als auch für deren Aufteilung zwischen den kooperierenden Staaten ganz wesentlich, ob sich der die höhere Kooperationsintensität befürwortende „Vorreiter“ oder der die geringere Kooperationsintensität befürwortende „Bremser“ durchsetzt.

Tabelle 1:
Bilaterale Kooperationsgewinne für unterschiedlich hohe Kooperationsintensitäten

Kooperation mit der für A optimalen Intensität von 60		Kooperation mit der für B optimalen Intensität von 28	
Koop.gewinne für A	320	Koop.gewinne für A	170
Koop.gewinne für B	20	Koop.gewinne für B	320
Koop.gewinne für A+B	340	Koop.gewinne für A+B	490

Gleiches gilt für eine multilaterale Kooperation zwischen allen Staaten (bezogen auf Abbildung 4 zwischen den dort betrachteten drei Staaten A, B und C). Da bei einer multilateralen Kooperation die bevorzugten Kooperationsintensitäten in der Regel noch weiter auseinander klaffen als bei einer bilateralen Kooperation, ist es dann noch wichtiger, ob der „Vorreiter“ oder der „Bremser“ die Intensität der Kooperation vorgibt. Wenn sich bei den in Abbildung 4 unterstellten Funktionsverläufen zum Beispiel der C als „Vorreiter“ durchsetzt, fließen ihm Kooperationsgewinne in Höhe von +320 Einheiten zu, während A nur Kooperationsgewinne in Höhe von +200 Einheiten erzielt und B sogar Kooperationsverluste in Höhe von -170 Einheiten erleidet (siehe Tabelle 2). Auch die Summe der Kooperationsgewinne aller beteiligten Staaten variiert erheblich: Bei der von C präferierten Kooperationsintensität beläuft sie sich auf +350 Einheiten (+200-170+320), bei der von A präferierten Kooperationsintensität auf +540 Einheiten (+320+20+200) und bei der von B präferierten Kooperationsintensität auf +590 Einheiten (+170+320+100).

Tabelle 2:
Multilaterale Kooperationsgewinne
für unterschiedlich hohe Kooperationsintensitäten

Kooperation mit der für A optimalen Intensität von 60		Kooperation mit der für B optimalen Intensität von 28		Kooperation mit der für C optimalen Intensität von 80	
Koop.gewinne für A	320	Koop.gewinne für A	170	Koop.gewinne für A	200
Koop.gewinne für B	20	Koop.gewinne für B	320	Koop.gewinne für B	-170
Koop.gewinne für C	200	Koop.gewinne für C	100	Koop.gewinne für C	320
Koop.gewinne für A+B+C	540	Koop.gewinne für A+B+C	590	Koop.gewinne für A+B+C	350



6. Verfahren zur Einigung auf eine einheitliche Kooperationsintensität zwischen den EU-Mitgliedstaaten

Die Regelung der Rechte, die Intensität einer bilateralen oder multilateralen Kooperation für die Beteiligten festzulegen, ist somit für die Höhe und die Verteilung der Kooperationsgewinne von zentraler Bedeutung. Gleichwohl finden sich dazu kaum verbindliche Regelungen.²⁷ Vielmehr bleibt es hier im Allgemeinen den einzelnen Parteien überlassen, in fakultativen horizontalen Verhandlungen Art und Intensität einer Zusammenarbeit jeweils fallweise zu vereinbaren – und ggf. auch wieder zu beenden. Solche Kooperationen entsprechen dann, nochmals bezogen auf die in Abbildung 1 eingeführte Terminologie, je nach Anzahl der Beteiligten und der Weite der Kooperationsbereiche, dem Typus 1, 2, 3, 7, 8 oder 9.

Souveränen Nationalstaaten, das ist schon im Begriff angelegt, sind solche verpflichtende Regeln zur zwischenstaatlichen Kooperation fremd.²⁸ Dagegen haben sich die EU-Mitgliedstaaten im Zuge der Europäischen Integration zu einer Zusammenarbeit in vielen Politikbereichen verpflichtet. Ausgehend von der bereits seit Anfang der 1950er Jahre zwischen Deutschland und Frankreich begonnenen Zusammenarbeit im Bereich der Montanindustrie (die dem in Abbildung 1 enthaltenen Kooperationsstyp 1 entsprach) und der daraus entstandenen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, zu der sich Deutschland, Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande schon 1952 zusammenschlossen (in Abbildung 1 der Typ 2 bzw. 5), sind die Politikbereiche und die darin zusammenarbeitenden Staaten sukzessive erweitert worden, etwa durch die Römischen Verträge, in denen sich diese Staaten 1957 auf die Errichtung einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und eine europäische Atompolitik verständigten, später auch auf eine europäische Agrarpolitik, Zollpolitik, Währungspolitik, Außen- und Sicherheitspolitik und eine polizeiliche und rechtliche Zusammenarbeit. In diesen Bereichen ist die Kooperation somit, je nach dem Umfang dieser Politikbereiche, dem in Abbildung 1 enthaltenen Typ 6 bzw. 12 zuzurechnen.²⁹ In wichtigen Fragen können sich die Mitgliedstaaten, deren

²⁷ Ansätze einer obligatorischen Regelung der gemeinsamen Kooperationsintensität finden sich für Einzelpersonen z. B. in gesetzlichen Mindeststandards für die Kooperation zwischen Ehepartnern oder auch für Personen, die eine von anderen angestrebte Kooperationsintensität als übermäßig hoch und bedrohlich empfinden (Schutz von "Stalking").

²⁸ Darin unterscheiden sie sich von den innerstaatlichen Aufgabenträgern innerhalb föderativer Staaten, für die Pflicht zur Kooperation und zumindest grob auch die Intensität dieser Kooperation geregelt ist, einmal zwischen der zentralen und den gliedstaatlichen und lokalen Ebenen, zum anderen auch zwischen den einzelnen föderalen Ebenen und den ihnen jeweils nachgelagerten (Bundes-, Landes- oder Kommunal-)Verwaltungen.

²⁹ Dabei standen lange Zeit politisch leichter durchsetzbare Maßnahmen der sog. „negativen Integration“, insbesondere der Abbau von Handelshemmnissen, im Vordergrund, während Maßnahmen der „positiven Integration“, durch die die wirtschaftli-

Anzahl im Zeitablauf auf mittlerweile 27 angestiegen ist, aufgrund des dafür geltenden Einstimmigkeitsprinzips allerdings weiterhin einer ihnen als unerwünscht hoch empfundenen Kooperation entziehen, so dass die Zusammenarbeit, trotz der in den Verträgen von Maastricht (1992), Amsterdam (1997) und Nizza (2001) erreichten Vertiefung, letztlich weiterhin fakultativ geblieben ist (diese Bereiche somit, wiederum je nach dem Umfang dieser Bereiche und der Zahl kooperierender Staaten, in Abbildung 1 den Typen 1, 2, 3 oder 7, 8, 9 zuzuordnen sind).

In diesen Bereichen freiwilliger Zusammenarbeit kommt es somit weiterhin – sieht man zunächst einmal von der Möglichkeit von Kooperationszahlungen und Koppelgeschäften ab – nur dann zu Kooperationen, falls sich dadurch die Wohlfahrt aller beteiligten Staaten erhöht („pareto-optimale“ Kooperationen). Abbildung 5 illustriert dies für die bilaterale Kooperation zwischen A und B anhand einer zweidimensionalen Darstellung. In ihr sind auf der Abszisse fiktive Kooperationsgewinne (+0 bis +400 Einheiten) bzw. -verluste (-0 bis -400 Einheiten) für A abgetragen (wobei die Spannweiten sich aus den für Abbildung 3 angenommenen Funktionsverläufe ergeben); auf der Ordinate sind nach dem gleichen Muster die Kooperationsgewinne bzw. -verluste für B abgetragen.³⁰ Pareto-optimal sind die innerhalb des Quadranten cdei angesiedelten Kombinationen, u. a. die (aus Tabelle 3 übernommene) Kooperation J, auf die sich beide Staaten verständigen, weil sowohl A (+320) als auch B (+20) davon profitieren. Die (ebenfalls aus Tabelle 3 übernommene) Kooperation L kommt demgegenüber nicht zustande, weil diese nur für A (+200), nicht aber für B (-170) vorteilhaft wäre.

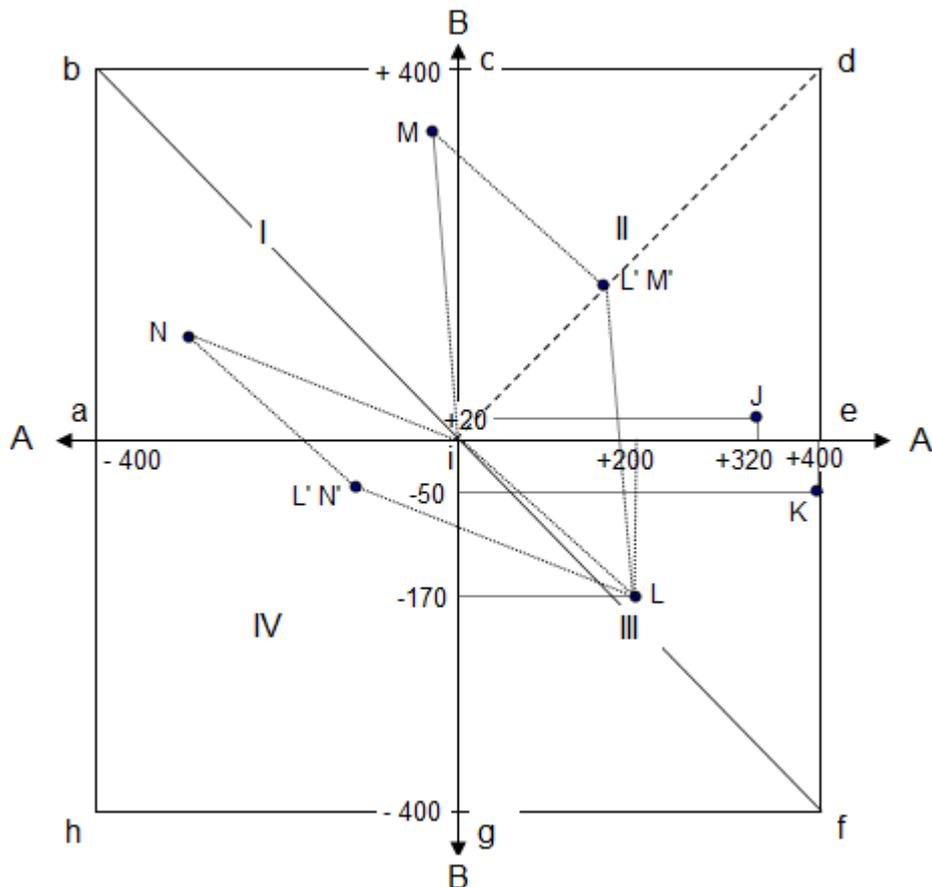
Das ist mit Blick auf die Summe der Wohlfahrtswirkungen (hier: für die beteiligten Staaten A und B, allgemeiner: für mehrere bzw. alle kooperierenden EU-Mitgliedstaaten) suboptimal, weil damit auch diejenigen Kooperationen nicht zustande kommen, die für einzelne Staaten oder einen einzigen Staat nachteilig, für die Summe aller beteiligten Staaten aber positiv sind. Besonders deutlich wird dies, wenn sehr hohe Kooperationsgewinne eines oder mehrerer Staaten deshalb nicht realisiert werden, weil ein einzelner Staat aufgrund vergleichsweise geringer Verluste seine Zustimmung zur Kooperation verweigert. Abbildung 5 beschreibt dies für die bilaterale Kooperation K, die für A vorteilhaft wäre (+400), für B aber nachteilig (-50)).

chen Ziele um sozial- und verteilungspolitische, auch umweltpolitische Ziele hätten ergänzt werden können, politisch kaum durchgesetzt werden konnten (vgl. Scharpf 1996). Obwohl dies seit Ende der achtziger Jahre verstärkt erkannt wurde und auf der Tagung des Europäischen Rates in Madrid im Juni 1989 die Notwendigkeit hervorgehoben wurde, bei der Vollendung des Binnenmarktes Ausgewogenheit zwischen sozialen und wirtschaftlichen Aspekten zu gewährleisten, wurde diese Asymmetrie bis heute nicht beseitigt.

³⁰ Dies entspricht der Darstellungsweise von Scharpf 1992, S. 66ff. Bei einer multilateralen Kooperation zwischen den Staaten A, B und C (bzw. den Staaten A bis Z) wäre diese zweidimensionale Darstellung durch eine drei bzw. n-dimensionale Darstellung zu ersetzen.



Abbildung 5:
Fakultative (Nicht-)Einigung auf pareto-optimale bilaterale Kooperationen



Würden demgegenüber, z. B. durch eine Europäische Verfassung, die EU-Mitgliedstaaten auch in den bisher fakultativ geregelten Politikbereichen auf eine Kooperation verpflichtet (die dann, je nach Zahl der beteiligten Staaten und der Weite der Kooperationsfelder den in Abbildung 1 ausgewiesenen Typen 4, 5, 6 oder 10, 11, 12 entspräche), entfielen die bei der derzeitigen Verfassungslage bestehende Beschränkung auf pareto-optimale Kooperationen, und es wäre sichergestellt, dass alle die Wohlfahrt der EU-Mitgliedstaaten insgesamt steigern (in Abbildung 5 alle im Dreieck bdf gelegenen "kaldor-optimalen") Kooperationen umgesetzt würden. Sofern die Bereiche für eine solche vertikal-obligatorische Steuerung (und damit auch für die weiterhin horizontal-fakultativ zu regelnden Bereiche nationaler Zuständigkeit) klar geregelt sind, würde das den EU-Mitgliedstaaten möglicherweise auch den Verzicht auf die „Notwehrmöglichkeit“ des nationalen Vetos (Wieland 1992, S. 170) erleichtern. Das spricht für eine durch den Integrationsprozess angestrebte obligatorische Zusammenarbeit, und es spricht dafür, eine solche auch für diejenigen Politikbereiche anzustreben, die davon bisher ausgenommen sind.

Andererseits würden dadurch die Rechte und die Autonomie der Mitgliedstaaten weiter eingeschränkt und die Gefahren einer übermäßigen, das Subsidiaritätsprinzip verletzenden Ausweitung von EU-Zuständigkeiten weiter gesteigert

(Caesar 2004, S. 154). Alternativ zur Ausweitung der obligatorisch-vertikal geregelten Politikbereiche könnten deshalb die nationalstaatlichen Entscheidungszuständigkeiten (die in Abbildung 1 ausgewiesenen Typen 1, 2, 3 oder 7, 8, 9 fakultativer Kooperation) beibehalten und die durch eine Kooperation benachteiligten Staaten mit Hilfe von Kompensationszahlungen der begünstigten Mitgliedstaaten dazu bewegt werden, allen kaldor-optimalen Kooperationen zuzustimmen.

Abbildung 6:
Fakultative (Nicht-)Einigung auf kaldor-optimale bilaterale Kooperationen

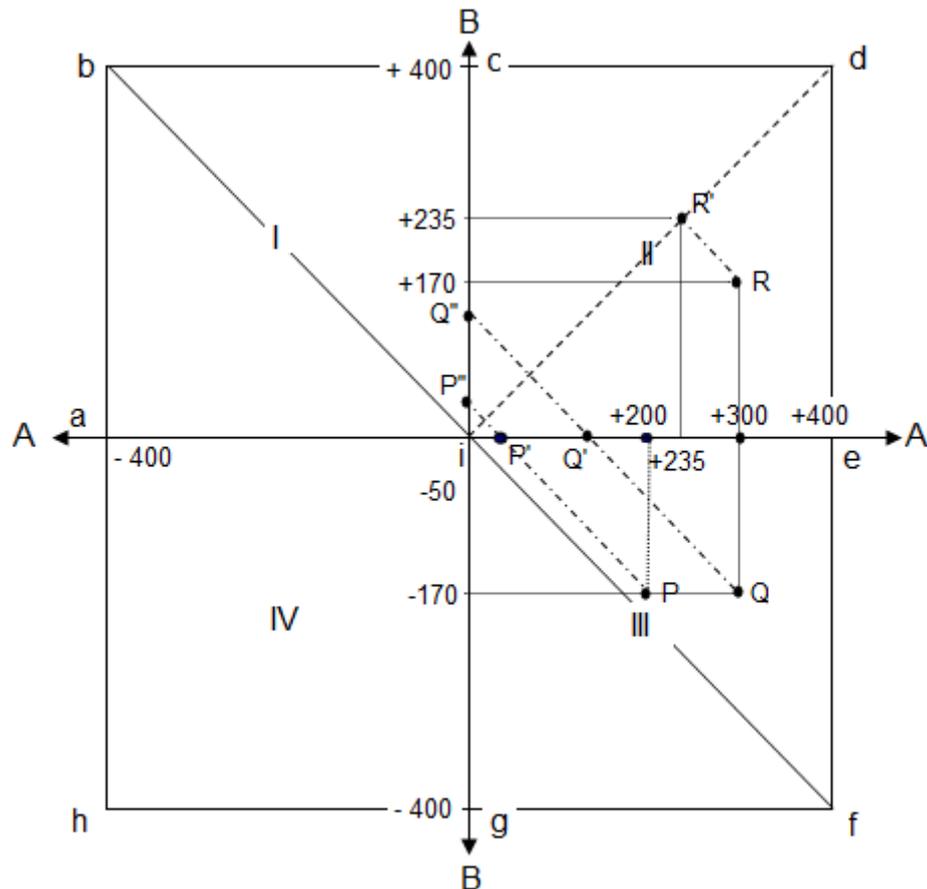


Abbildung 6 verdeutlicht dies am Beispiel einer (wiederum aus Tabelle 2 übernommenen) Kooperation, die (bei einer Kooperationsintensität von 80) für A Kooperationsgewinne von +200, für B aber Kooperationsverluste von -170 Einheiten verursacht (Punkt P). Eine solche Kooperation kommt bei fakultativer Kooperation, wie eben erläutert, nicht zustande. Wenn A allerdings B für die erlittenen Wohlfahrtsverluste entschädigt, kann er sich die Zustimmung von B erkaufen; A und B können dann die damit verbundenen Netto-Wohlfahrtsgewinne ($+200 - 170 = +30$) unter sich aufteilen (entlang der Strecke $P' - P''$). Im Ergebnis gewährleistet die fakultative Kooperation mit Kompensationszahlungen dann ebenso wie die obligatorische Kooperation, dass alle kaldor-optimalen Kooperationen realisiert werden. Das Ergebnis entspricht dem von Coase 1960 für die fakultative Kompensation externer Effekte beschriebenen.



Durch die Kompensationszahlungen wird ein Teil der Kooperationsvorteile der "Vorreiter" an die "Bremser" umverteilt. Dadurch verlieren letztere ihre Neigung, zu "bremsen", d. h. eine für sie ohne Kompensationszahlungen nachteilige Kooperation per Veto zu vereiteln. Das ist ein Vorteil insbesondere bei für die EU-Mitgliedstaaten insgesamt stark wohlfahrtsteigernden Kooperationen. Allerdings vermindert sich dadurch auch die Motivation für die "Vorreiter", "vorzureiten", weil sie durch die Kompensationszahlungen einen Teil ihrer, im Extrem auch ihre gesamten Kooperationsgewinne abtreten müssen. Das ist ein Nachteil insbesondere bei solchen Kooperationen, die – auch politisch – nur umgesetzt werden können, wenn sich einzelne (hiervon dann auch besonders profitierende) Staaten stark machen und die Initiative ergreifen.

Nachteilig ist auch, dass solche Kompensationszahlungen, anders als in der Grundform des Coase-Theorems, beträchtliche Transaktionskosten verursachen. Für viele bi- und multilaterale Kooperationen ist nicht einmal geklärt, ob die durch die Kooperation begünstigten Staaten die dadurch benachteiligten Staaten entschädigen oder ob umgekehrt die durch die Kooperation benachteiligten Staaten dafür zahlen sollten, dass andere Staaten auf eine für sie vorteilhafte Kooperation verzichten.³¹ Aber selbst wenn man diese Frage für alle Politikbereiche vertraglich regeln würde, blieben große Unsicherheiten über die Höhe der den beteiligten Staaten entstehenden Kooperationsgewinne oder -verluste. Schließlich dürfte auch die Aufteilung der gemeinsamen Kooperationsgewinne erhebliche Transaktionskosten verursachen, vor allem, wenn dabei der Verhandlungsraum für die Aufteilung der Netto-Wohlfahrtsgewinne besonders groß ist³² und wenn sich das Interesse der Einwohner bzw. Politiker der kooperierenden Staaten auf solche Aufteilungsfragen verengt.³³

³¹ Zu der dahinter stehenden Unterscheidung zwischen Zwangsverhandlungen und freiwilligen Verhandlungen siehe Scharpf 1992, S. 65 ff.

³² Abbildung 6 enthält dazu als Beispiel die Kooperation P. Diese verursacht dem B Kooperationsverluste von -170 Einheiten, dem A demgegenüber Kooperationsgewinne von +300 Einheiten. Stimmt B der Kooperation zu, beläuft sich der Netto-Wohlfahrtsgewinn auf +130 Einheiten, dessen Aufteilung zwischen A und B kann ganz unterschiedlich erfolgen (dargestellt durch die auf der Strecke Q' - Q" liegenden Kombinationen) und dürfte höhere Transaktionskosten verursachen als bei der Transaktion P, bei der ein vergleichsweise kleinerer Netto-Kooperationsgewinn von +30 Einheiten zwischen A und B aufzuteilen ist.

³³ Olson 1985 sieht in der Tendenz saturierter Staaten, sich weniger mit (allokativen) Fragen einer Steigerung der Produktion, sondern vorrangig mit (distributiven) Fragen der Verteilung der Produktionsergebnisse zu befassen, eine Hauptursache für den "Rise and Decline of Nations". Es scheitern dann möglicherweise sogar pareto-optimale (in Abbildung 6 die im Quadranten cdel gelegenen Kooperationen, weil sich die beteiligten Staaten nicht über die Aufteilung der Wohlfahrtsgewinne einigen können. Für die Kooperation R, die sowohl A (+300) als auch B (+170) Kooperationsgewinne stiftet, könnte beispielsweise B eine Beteiligung an den höheren Kooperationsgewinnen des A, im Extrem eine gleichmäßige Aufteilung fordern (die auszuhandelnden Verteilungen werden durch die Strecke R-R' beschrieben). -- Um diese Entscheidung als rational zu modellieren, müsste in Abbildung 3 die Kooperationsintensität in den negativen Raum verlängert werden (wie bereits in Fußnote 19

Eine Einigung auf kaldor-optimale Kooperationen mit Hilfe von Kompensationszahlungen kann schließlich auch deshalb scheitern, weil es in bestimmten Politikbereichen gesellschaftspolitisch nicht zulässig bzw. vermittelbar wäre, sich den Verzicht auf die eigenen, nationalen Positionen mit monetären Kompensationszahlungen bezahlen zu lassen³⁴ Selbst in solchen Fällen ist aber eine fakultative Einigung möglich, indem Staaten durch „Koppelgeschäfte“ (man könnte auch von "compensations in kind" sprechen), dazu bewegt werden, auf nicht handelbare Positionen zu verzichten.³⁵

Allerdings verursachen solche Koppelgeschäfte ähnliche, möglicherweise auch noch höhere Transaktionskosten wie die "compensations in cash", und sie beinhalten auch die Gefahr, dass die Aufteilung der mit einer Einigung verbundenen Kooperationsgewinne die Solidarität verringert oder gar negative Nutzeninterdependenzen erzeugt. Schließlich besteht, wie bei allen Koppelgeschäften, die Gefahr, dass die Kooperationspartner aus strategischen Gründen neue, nicht pareto-optimale oder auch nicht einmal kaldor-optimale Kooperationsvorhaben in die Verhandlungen einbringen, um ihre Position bei der Aushandlung des Gesamtpakets zu verbessern.³⁶ Im Extrem können dadurch auch ursprünglich unstrittig kaldor-optimale oder sogar pareto-optimale Kooperationen, die in größere, nicht kaldor-optimale Pakete einbezogen worden sind, scheitern.³⁷ Aus diesen Gründen führen um Ausgleichsleistungen ergänzte horizontale Kooperationen nur theoretisch zu den gleichen Allokationsergebnissen wie vertikale, nach dem Mehrheitsprinzip oder durch die übergeordnete EU-Ebene geregelte Kooperationen. In der Praxis wird es wegen der bei vielen Politikbereichen nicht geklärten Kooperationsrechte und -pflichten und den damit verbundenen hohen

erwähnt), und es müssten negative Nutzeninterdependenzen zwischen A und B unterstellt werden.

³⁴ Scharpf 1992, S. 70, sieht hier eine Analogie zum Privatrecht, nach dem bestimmte Güter als "res extra commercium" nicht gehandelt werden können. Dazu dürften vor allem religiöse und ethische Fragen zählen (etwa die Abtreibungsfrage für die Irländer, vgl. Leinen/Kreutz 2008, S. 310), oder auch grundsätzliche (partei-)politische Fragen (Scharpf 1992, S. 70) und verfassungsrechtliche Grundprinzipien der einzelnen Mitgliedstaaten. -- Auch in diesen Fällen könnte man allerdings an der Möglichkeit zur Einigung mit Hilfe von Kompensationszahlungen prinzipiell festhalten, eine in diesen Fragen nicht gelingende Einigung aber damit erklären, dass hier eine extrem unterschiedliche Bewertung der Kooperationsgewinne bzw. -verluste für die beteiligten Staaten prohibitiv hohe Kompensationszahlungen erforderlich machen würde.

³⁵ Abbildung 5 verdeutlicht dies für die beiden bilateralen Kooperationen L und M, die beide im kaldor-optimalen Raum liegen und bei denen eine Paketlösung L'M' die Wohlfahrt beider Staaten steigert.

³⁶ Auch diese Konstellation wird durch Abbildung 5 illustriert: Würde z. B. der Kooperation L, die für A vorteilhaft wäre (+200 Einheiten), für B aber nachteilig (-170 Einheiten), von B eine für beide Staaten nachteilige Kooperation N gegenübergestellt und über beide Vorhaben im Paket (L'M') entschieden, so würde dieses (und damit auch die für sich allein kaldor-optimale Kooperation L) abgelehnt.

³⁷ Siehe Scharpf 1992, S. 69ff., ders. 1997, S. 128ff.



Transaktionskosten aber häufig nicht gelingen, alle kaldor-optimalen Formen der Zusammenarbeit zu identifizieren und umzusetzen.³⁸

7. Zusammenfassung und Ausblick

Durch Kooperationen kann die Wohlfahrt der miteinander kooperierenden Staaten erhöht werden, so auch die Wohlfahrt der Staaten Europas. Die Europäische Integration ist aus dieser Sicht der schwierige Versuch, möglichst hohe „statische“ Kooperationsgewinne zu realisieren, d. h. möglichst alle bei den jeweils bestehenden ökonomischen und politischen Strukturen wohlfahrtssteigernden Kooperationen wahrzunehmen, dabei aber auch die Rahmenbedingungen für künftige („dynamische“) Kooperationsgewinne zu verbessern.

Die Optimierung der statischen Kooperationsgewinne wird dadurch erschwert, dass sich alle an der Kooperation beteiligten Staaten auf eine einheitliche Kooperationsintensität einigen müssen, auch wenn die einzelnen Staaten ganz unterschiedlich hohe Kooperationsintensitäten anstreben. Dadurch können die Kooperationsgewinne für die miteinander kooperierenden Staaten unterschiedlich hoch ausfallen, für einige Staaten und in bestimmten Politikbereichen können sie sogar negativ sein. Das spricht dafür, von der ursprünglichen Integrationsstrategie abzurücken, möglichst viele Staaten Europas in möglichst vielen Politikbereichen vertraglich auf eine einheitliche Kooperationsintensität zu verpflichten, und stattdessen, zumindest vorübergehend eine fakultative, jeweils fallweise Kooperation zwischen weniger und wechselnden Mitgliedstaaten und in wechselnden Politikbereichen zuzulassen (die „Serendipity-Strategie“). Das dürfte auch die Neigung von „Bremsern“ verringern, sich unter Hinweis auf tatsächlich oder vorgeschoben geringe Kooperationsgewinne die Zustimmung zu Kooperationen von „Vorreitern“ zu erkaufen.

Für eine solche Flexibilisierung bieten sich im Wesentlichen drei Wege, die die Staaten Europas in den letzten Jahren im Zuge des stockenden Integrationsprozesses auch zunehmend nutzen:

1. ist eine flexible Zusammenarbeit zwischen EU-Staaten möglich, die ähnliche Vorstellungen über die für sie optimale Kooperationsintensität haben. Dann können z. B. zwei oder wenige „Vorreiter“ intensiv miteinander kooperieren; andere EU-Staaten können weniger intensiv miteinander zusammenarbeiten, und die „Bremser“ können gegebenenfalls auch auf jegliche Kooperation verzichten.³⁹ Auch eine bessere Abstufung der Kooperation zwischen den EU-Staaten und Nichtmitgliedstaaten wäre nach diesem Muster möglich.⁴⁰

³⁸ Das entspricht den auf dem Coase-Theorem aufbauenden Ergebnissen für die Internalisierung externer Effekte, z. B. in der Umweltpolitik. Vgl. Kops 1994.

³⁹ Beispielsweise haben sich Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten 1985 auf das Schengener Abkommen zur Abschaffung der Grenzkontrollen geeinigt, dem später weitere Staaten beigetreten sind. Die dahinter stehende Idee eines Europas der zwei Geschwindigkeiten wird seit längeren propagiert. Schon die Anfang der 1960er Jahren getroffene Unterscheidung zwischen den „Inner Six“ und den „Outer

2. ist eine flexible Abgrenzung der Politikbereiche möglich, in denen sich die angestrebten Kooperationsintensitäten ähneln. Dann kann sich die Integrationspolitik auf Politikbereiche konzentrieren, für die die Staaten Europas ähnlich hohe Kooperationsintensitäten bevorzugen; und Politikbereiche, für die die bevorzugten Kooperationsintensitäten stark divergieren, können aufgegeben oder zurückgestellt werden.⁴¹
3. sind flexible Einigungs- bzw. Abstimmungsregeln möglich. Manche Politikbereiche und/oder Staaten können dann, je nach Höhe der damit verbundenen Transaktionskosten, fakultativ-horizontal geregelt werden, andere obligatorisch-vertikal.⁴²

Seven“ geht in diese Richtung. Deutlicher wurde sie 1994 unter dem Schlagwort des "Kerneuropas" im sog. Schäuble-Lamers-Papier formuliert: "Ein Kern von integrationswilligen Staaten schreitet voran. Ihr Erfolg entfaltet eine Sogwirkung auf andere Staaten, die später nachziehen" (www.cducsu.de/upload/schaeublelamers94.pdf.) Andere Politiker haben den Vorschlag aufgegriffen, z. B. Romano Prodi, der aus Ärger darüber, wie sich einige EU-Mitgliedstaaten aus nationalen Interessen dem Entwurf für den EU-Verfassungsvertrag widersetzt haben, meinte, „Staaten, die mehr wollten, müssten ungehindert voranschreiten können (zitiert nach Schäfer 2007), Belgiens Ex-Premier Verhofstadt, der schon nach dem Nein der Franzosen und Niederländer zur EU-Verfassung die Initiative einer Kerngruppe vorgeschlagen hat (Verhofstadt 2006), oder der Europa-Abgeordnete Cohn-Bendit, der nach dem Nein der Iren zum EU-Vertrag von Lissabon im "Spiegel" (www.cohn-bendit.de/dcb2006/fe/pub/de/dct/593) vorschlug, einen Kern aus Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, Polen "und allen, die dazugehören wollen" zu etablieren. Auch die für einzelne EU-Staaten vorgeschlagene überdurchschnittlich intensive Zusammenarbeit (2003 z. B. von Lamy und Verheugen für Frankreich und Deutschland, www.paris-berlin-moscou.org/page_114.html) und die Möglichkeit von Mitgliedstaaten, sich in bestimmten Politikbereichen einer Kooperation zu entziehen („opting out“), sind hier einzuordnen.

- ⁴⁰ Auch hierfür finden sich Beispiele, die als Modell einer Flexibilisierung der Integrationspolitik zunehmend befürwortet werden. Die damit verbundenen Abweichungen von der Einheitlichkeit des *Acquis communautaire* sind durch die im Vertrag von Amsterdam 1997 geregelte „verstärkte Zusammenarbeit“ unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Im Verhältnis zu Drittstaaten finden sie sich auch unter dem Begriff der „privilegierten Partnerschaften“, die die EU-Staaten als Vorstufe zur Vollmitgliedschaft oder auch dauerhaft mit Staaten unterhalten kann, mit denen eine im Vergleich zu den Mitgliedstaaten weniger intensive, im Vergleich zu den Nicht-Mitgliedstaaten aber intensivere Kooperation gewünscht wird. Sie kann mit einzelnen Staaten eingegangen werden (z. B. mit der Türkei, Von Opatow 2005, oder mit der Schweiz, Schwok/Bloetzer 2005), aber auch mit Staatengruppen (z. B. mit den Anrainer-Staaten des Mittelmeers, Gloser 2008).
- ⁴¹ Diese Form der Flexibilisierung wird unter den Stichworten „Europa a la carte“ (Breuss/Griller 1998) und „Europa variabler Geometrie“ diskutiert (Roloff 2007).
- ⁴² Diese Differenzierung der Verbindlichkeit der Zusammenarbeit eröffnet sich aus den bereits genannten Möglichkeiten zur Flexibilisierung. So können sich einzelne Mitgliedstaaten nach dem Konzept der „verstärkten Zusammenarbeit“ z. B. auf eine obligatorische Kooperation auch in Bereichen verpflichten, in denen die EU-weite Kooperation einstimmige (d. h. fakultative) Beschlüsse vorsieht.



Natürlich können diese Möglichkeiten zur Flexibilisierung der europäischen Zusammenarbeit auch kombiniert werden (vgl. nochmals Abbildung 1). In bestimmten Politikbereichen, etwa in der Justiz- und Innenpolitik (Keitz/Maurer 2006) können dann diejenigen Staaten zusammenarbeiten, die in diesen Bereichen eine hohe Kooperationsintensität bevorzugen; dann auch obligatorisch; in anderen Politikbereichen können Staaten, die eine weniger intensive Zusammenarbeit präferieren, weniger intensiv und fakultativ miteinander kooperieren, möglicherweise auch ganz auf eine Kooperation verzichten („Opting out“).

Eine solche Flexibilisierung erleichtert es, im Zuge der Europäischen Integration zunächst solche Vorhaben umzusetzen, von denen die beteiligten Staaten besonders stark profitieren (das sind in Abbildung 5, bezogen auf die bilaterale Kooperation zwischen A und B, die nahe dem Punkt d gelegenen Kooperationen). Sie erleichtert es auch, vorrangig solche Vorhaben umzusetzen, von denen die beteiligten Staaten in ähnlichem Maß profitieren (in Abbildung 5 die nahe der Linie i-d gelegenen Kooperationen) und somit transaktionskostenreiche und die Solidarität strapazierende Verhandlungen über Kooperationszahlungen nicht erforderlich sind. Dadurch können die Mitgliedstaaten, je nach den von ihnen als angemessen erachteten Intensitäten und Geschwindigkeiten miteinander kooperieren. Sie können dadurch höhere Kooperationsgewinne erzielen als ein Europa, das alle Staaten auf eine gleiche Intensität und Geschwindigkeit verpflichtet (Müller-Graf 2007, Habermas 2008, S. 96ff.).

Von daher könnte eine solche Flexibilisierung auch der „dynamischen Optimierung“ dienen, die nicht die bei den gegebenen Rahmenbedingungen möglichen Kooperationsgewinne maximiert, sondern berücksichtigt, dass jede Kooperation die Rahmenbedingungen für künftige Kooperationen (und damit für die Höhe der langfristig erzielten Kooperationsgewinne) beeinflusst: Erfolgreich abgeschlossene flexible Kooperationen könnten die Chancen für spätere, weniger profitable (in Abbildung 5: weiter vom Punkt d entfernte) Vorhaben und für Vorhaben verbessern, von denen die beteiligten Staaten unterschiedlich stark profitieren (in Abbildung 5: weiter von der Linie i-d entfernte Kooperationen) und bei denen die weniger stark begünstigten oder gar benachteiligten Staaten darauf vertrauen müssen, langfristig gleichgestellt zu werden.

Auf eine langfristig angestrebte obligatorische Zusammenarbeit in allen koordinierten Politikbereichen zu verzichten, möglicherweise in einigen Politikbereichen, in denen dies bereits erreicht worden ist, wieder zu Formen der fakultativen Kooperation zurückzukehren, mag deshalb die erforderliche Revision der Road Map to Europe erleichtern. Andererseits wird diese höhere Flexibilität erkauft mit den tendenziell höheren Transaktionskosten einer freiwilligen Aushandlung der Modalitäten einer horizontalen im Vergleich zu einer langfristig geregelten obligatorischen Kooperation. Auch die dabei immer wieder neu erforderliche Aufteilung der Kooperationsgewinne birgt politische Risiken. Als großes Risiko einer Flexibilisierung der Europäischen Integrationspolitik muss schließ-

lich beachtet werden, dass dadurch, zumindest vorübergehend,⁴³ die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zwischen den intensiv und den weniger intensiv miteinander kooperierenden Staaten weiter auseinander driftet, was sich möglicherweise wiederum negativ auf andere, für die Bereitschaft zur zwischenstaatlichen Kooperation wichtige Faktoren auswirken⁴⁴ und den gesamten Integrationsprozess umkehren könnte.

Deshalb erscheint in der gegenwärtigen Lage zwar eine größere Flexibilisierung richtig, unter Nutzung aller oben unterschiedenen Kooperationsformen, die für die Suche des Wegs nach Europa ausreichend viele „Serendipity-Pfade“ eröffnet. Man wird für diese Suche möglicherweise auch mehr Zeit brauchen als vorgesehen. Am Ende dieser „long and winding road“ kann aber weiterhin die Europäische Union stehen, als einer politischen Union und einer Wertegemeinschaft, deren Mitglieder sich durch eine gemeinsame Verfassung zu einer obligatorischen Zusammenarbeit verpflichten.

⁴³ Unterstellt man, dass der Nettonutzen der Kooperation mit zunehmender Kooperationsintensität nur unterproportional steigt (Gossen'sches Gesetz, vgl. Fn. 19) und in der Praxis ab einer bestimmten Kooperationsintensität auch wieder abnimmt, so ziehen die intensiver kooperierenden Vorreiter geringere Vorteile aus der Kooperation als die weniger intensiv kooperierenden Bremser, so dass die letzteren *langfristig* aufschließen. Kurz- und mittelfristig können die mit der Flexibilisierung verbundenen Desintegrationseffekte der Integration aber so stark schaden, dass es zu einer solchen langfristigen Anpassung

⁴⁴ Als Hauptgefahr einer abgestuften Integration wird dabei das ökonomische und dann auch politische Auseinanderdriften der Staaten Europas gesehen (Müller-Graf 2007) oder gar der Zerfall in zwei Blöcke reicher und armer Staaten. Davor hat unlängst z. B. der Ungarische Ministerpräsident Gyurcsany unter Hinweis auf die dramatische Wirtschaftslage in den osteuropäischen Ländern gewarnt (www.rp-online.de/public/article/politik/ausland/679007/Ungarn-warnt-vor-neuer-Spaltung-Europas.html). Als weitere Nachteile werden die dann höhere Komplexität (und die damit verbundenen höheren Transaktionskosten) und die dann noch schwieriger werdende politische Steuerung der EU genannt (was wiederum dazu führen könnte, dass das Demokratiedefizit der Europäischen Union noch größer würde, vgl. hierzu bereits Scharpf 1996, S. 122ff.)



Literatur

- Ash, Timothy Garton: Eine neue Geschichte für Europa, vom 26. 2. 2007, www.perlentaucher.de/artikel/3727.html
- Berglof, Erik et al: Widening and Deepening: Reforming the European Union, in: *American Economic Review: Papers & Proceedings* 2008, 98:2, 133 - 137
- Breuss, Fritz/Griller, Stefan (Hrsg.): *Flexible Integration in Europa. Einheit oder "Europe a la carte"?* Wien/New York 1998
- Brümmerhof, Dieter (Hrsg.): *Nutzen und Kosten der Wiedervereinigung*, Baden-Baden 2000
- Buchanan, James M./Tullock, Gordon: *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Cambridge u. a. 1962
- Caesar, Rolf (Hrsg.): *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU*, Baden-Baden 1997
- Caesar, Rolf/Ardu, Brian (Hrsg.): *Konvergenz und Divergenz in der Europäischen Union: empirische Befunde und wirtschaftspolitische Implikationen*, Baden-Baden 2003
- Caesar, Rolf/Kops, Manfred: *Abbau des Dotationswesens zwischen Ländern und Gemeinden? Eine Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalen*, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 22. Jg. (1983), 1. Halbjahresband, 50 - 73
- Caesar, Rolf/Lammers, Konrad/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.): *Konvergenz und Divergenz in der Europäischen Union – Empirische Befunde und wirtschaftspolitische Implikationen*, Baden-Baden 2003
- Caesar, Rolf/Lammers, Konrad/Scharrer, Hans-Eckart (Hrsg.): *Europa auf dem Weg zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt? Eine Zwischenbilanz der Lissabon-Strategie*, Baden-Baden 2005
- Cecchini, Paolo: *Europa 1992, Der Vorteil des Binnenmarktes*, Baden-Baden 1988
- Coase, Ronald H.: *The Problem of Social Cost*, in: *Journal of Law and Economics*. Vol. 3 (1960), 1 - 44
- Durkheim, Emile: *The Division of Labour in Society*, 1893; teilweise wiederabgedruckt in: Thompson, Kenneth/Tunstall, Jeremy (Eds.): *Sociological Perspectives*, Harmondsworth 1971, 94 - 105
- Esser, Hartmut: *Soziologie. Spezielle Grundlagen, Band 3: Soziales Handeln*, Frankfurt am Main, 2000
- European Commission: *Eurobarometer 70. Public opinion in the European Union, 2008*, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_first_en.pdf
- Faber, Anne: *Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?* In: *integration*, Nr. 2/2007, 103 - 116



- Fritsch, Michael/Wein, Thomas/Ewers, Hans J.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 7. Aufl., München 2007
- Gloser, Günter: Neue Dynamik für konkrete Ergebnisse – Barcelona-Prozess: Union für den Mittelmeerraum, in: *integration*, Nr. 4/2008, 399 - 402
- Gossen, Hermann H.: Entwicklung der Gesetze des menschlichen Verkehrs, und der daraus fließenden Regeln für menschliches Handeln, Köln 1853
- Habermas, Jürgen: *Ach, Europa*, Frankfurt am Main 2008
- Homans, George C.: Social Behavior as Exchange, in: *American Journal of Sociology*, Vol LXIII/1958, 597 - 606 (dt.: Soziales Verhalten als Austausch, in: Hartmann, Heinz (Hrsg.): *Moderne amerikanische Soziologie*, 2. Aufl., Stuttgart 1973
- *Kliemt, Hartmut: Ökonomische Analyse der Moral, 10. Kap. in: Ramb, Bernd-Thomas/Tietzel, Manfred (Hrsg.): *Ökonomische Verhaltenstheorie*, München 1993, 281 - 310
- Kops, Manfred: Eine vertrags- und föderalismustheoretische Interpretation der Vereinigung Deutschlands, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Heft 1/1991, 76 - 121
- Kops, Manfred: Umweltabgaben im Föderalismus, in: Mackscheidt, Klaus/Ewringmann, Dieter/Gawel, Erik (Hrsg.): *Umweltpolitik mit hoheitlichen Zwangsabgaben? Karl-Heinrich Hansmeyer zur Vollendung seines 65. Lebensjahres*, Berlin 1994, 225 - 241
- Kops, Manfred: Die Finanzverfassung der Europäischen Union, in: Caesar, Rolf (Hrsg.): *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU*, Nomos, Baden-Baden 1997, 23 - 54
- Leinen, Jo/Kreutz, Jan: Das irische ‚Nein‘ zum Vertrag von Lissabon. Optionen für die Lösung der neuen Krise, in: *integration*, Nr. 3/2008, 307 - 311
- Lippert, Barbara (Hrsg.): *Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung*. Baden-Baden 2004
- Müller-Graf, Peter-Christian: ‚Differenzierte Integration‘: Konzept mit sprengender oder unitaristischer Kraft für die Europäische Union, in: *Integration*, Nr. 2/2007, 129 -139
- Olson, Mancur: *Aufstieg und Niedergang von Nationen: ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*, Tübingen 1985 (engl. Originaltitel: *The Rise and Decline of Nations*, 1982)
- Pennock, Roland J.: Federal and Unitary Government: Disharmony and Frustration, in: *Behavioral Science*, Nr. 4/1959, 147 - 157
- Ragnitz, Joachim: Was kostet die Einheit? Zur Bewertung der Transferleistungen für Ostdeutschland, in: Brümmerhof, Dieter (Hrsg.): *Nutzen und Kosten der Wiedervereinigung*, Baden-Baden 2000, 15 - 27



- Raub, Werner/Buskens, Vincent: Spieltheoretische Modellierung und empirische Anwendungen in der Soziologie, in: Diekmann, Andreas (Hrsg.): Methoden der Sozialforschung, KZfSS, Special Issue 44/2006, 560 - 598
- Regelsberger, Elfriede (2008): Von Nizza nach Lissabon – das neue konstitutionelle Angebot für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, in: integration 3/2008, 266 - 280
- Richter, Rudolf: Institutionen ökonomisch analysiert, Göttingen 1994
- Roloff, Rolf: Auf dem Weg zur variablen Geometrie – Implikationen der EU-Erweiterung für die ESVP und Nato, in: integration, Nr. 1/2007, 54 - 59
- Schäfer, Torsten: Zwei Geschwindigkeiten für Europa, DW-World vom 26. 06. 2007, www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2635307,00.html
- Scharpf, Fritz W.: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard: Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen, Frankfurt/New York 1992, 51 - 95
- Scharpf, Fritz W.: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen 1996, 109 - 140
- Scharpf, Fritz W.: Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Oxford 1997
- Schmidt, Helmut: Auf dem Weg zur deutschen Einheit. Bilanz und Ausblick, Reinbek 2005
- Schroeder, Klaus: Die stillen Kosten der deutschen Vereinigung, in: FAZ.Net , 26. 9. 2004, www.faz.net/s/RubFC06D389EE76479E9E76425072B196C3/Doc~E54C5B83922734DA4B3C813D21EAF477~ATpl~Ecommon~Scontent.html
- Schwok, René/Bloetzer, Stephan: Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen, in: integration, Nr. 3/2005, 201 - 216
- Sinn, Gerlinde/Sinn, Hans-Werner: Kaltstart: Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, 3. Aufl., München 1993
- Verhofstadt, Guy: Die Vereinigten Staaten von Europa, Manifest für ein neues Europa, Eupen 2006
- Von Mises, Ludwig, Nationalökonomie: Theorie des Handelns und Wirtschaftens. München 1940/1980
- Von Oppeln, Sabine: Die Debatte über den EU-Beitritt der Türkei in Deutschland und Frankreich, in: Leviathan, Number 3/2005, 391 - 415
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Lissabon in der Analyse – Der Reformvertrag der Europäischen Union, Baden-Baden 2008



Wessels, Wolfgang: Die Debatte nach ‚Irland‘: Festhalten an Lissabon, Aufbruch zur Alternativen oder doch Leben mit Nizza? In: integration, Nr. 3/2008, 312 - 318

Wieland, Beate: Ein Markt – zwölf Regierungen. Zur Organisation der Macht in der europäischen Verfassung, Baden-Baden 1992

Zentes, Joachim/Swoboda, Bernhard/Morschett, Dirk (Hrsg.): Kooperationen, Allianzen und Netzwerke, Grundlagen - Ansätze – Perspektiven, 2. Aufl., Wiesbaden 2005

ISBN 978-3-938933-67-1
ISSN 0945-8999