

EUROPA AM SCHEIDEWEG?

Erweiterungen und die Handlungsfähigkeit der Union

Thomas König und Thomas Bräuninger

Zusammenfassung: Die anstehende Erweiterung um die Staaten Mittel- und Osteuropas hat große Blockade- und Umverteilungsbefürchtungen unter den fünfzehn Mitgliedstaaten ausgelöst, denen mit einer Institutionenreform entgegnet werden soll. Demgegenüber rief der 1995 erfolgte Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens keinerlei Befürchtungen und Anstrengungen zu einer Reform hervor. In diesem Beitrag soll den Gründen für die unterschiedliche Erwartungshaltung gegenüber Beitritten nachgegangen werden. Zum Vergleich wird das Kernkonzept auf die Entscheidungsfindung in der europäischen Agrar- und Beschäftigungspolitik angewendet. Die Größe des Kerns ermöglicht Aussagen über die Blockadegefahr, seine Lage lässt Rückschlüsse auf die Umverteilungsgefahr unter einstimmigen und mehrheitlichen Entscheidungsregeln zu. Es zeigt sich, dass die Erweiterung um Finnland, Österreich und Schweden keine nachteiligen Effekte in der europäischen Agrar- und Beschäftigungspolitik – weder für die Mitglied- noch Beitrittsstaaten – mit sich brachte. Dagegen ist mit einschneidenden Veränderungen in beiden Politikbereichen im Zuge der anstehenden Erweiterung zu rechnen, die insbesondere die haushaltspolitische Einnahmeseite der Union betreffen werden.

1. Erweiterung und Institutionenreform

Ist die Europäische Union am Scheideweg? Kann die Staatengemeinschaft mit 20 oder 27 Mitgliedern fortbestehen oder muss eine tief greifende Institutionenreform neue Wege für die europäische Integration finden? Diese Fragen werden seit geraumer Zeit im Vorfeld der anstehenden Erweiterungen der Europäischen Union in Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik gestellt. Aber warum werden im Vorfeld der Beitritte ost- und mitteleuropäischer Staaten Blockade- und Umverteilungsbefürchtungen laut, während sich die 1995 erfolgte Erweiterung um Finnland, Österreich und Schweden fast unbemerkt vollzog? Aus Sicht der großen Mitgliedstaaten erhöht der anstehende Beitritt kleiner und armer mittel- und osteuropäischer Länder ihr zukünftiges Überstimmungsrisiko unter der Mehrheitsregel, die in der europäischen Gesetzgebung vermehrt angewendet wird (König 1997). Im Zuge der Erweiterung wendet sich Deutschland insbesondere gegen eine Erhöhung der Haushaltsausgaben, während die südeuropäischen Mitgliedstaaten einen Abbau der Kompensationszahlungen ablehnen, die sie über die Struktur- und Kohäsionsfonds für ihren Beitritt erhielten. Möchte man diesen Befürchtungen grundsätzlich begegnen, dann ließen sich die anstehenden Erweiterungsrunden letztlich nur über eine Revitalisierung des Einstimmigkeitsprinzips bewältigen. Dieser Weg würde jedoch die Handlungsfähigkeit der Union reduzieren, da ein Konsens von 20 oder 27 Mitgliedstaaten unwahrscheinlich erscheint.

Die 15 Mitgliedstaaten haben nicht zuletzt aus diesem Grund frühzeitig einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Institutionenreform und anstehenden Erweiterungsrounds hergestellt. Die Schwierigkeiten dieses Vorhabens traten bereits auf der Amsterdamer Regierungskonferenz (1997) zu Tage, auf der sich die Mitgliedstaaten weder auf eine Ausweitung des Mehrheitsentscheids noch über eine Neuverteilung der Stimmengewichte im Ministerrat einigen konnten. Das siebte Amsterdamer Protokoll hält jedoch in Artikel 2 fest, dass „spätestens ein Jahr bevor die Mitgliederzahl zwanzig überschreitet, eine Konferenz der Mitgliedstaaten mit dem Ziel zusammentreten soll, die Vertragsvorgaben für die Komposition und die Wirkungsweise der Institutionen in umfassender Weise zu überarbeiten“. Aber warum ausgerechnet „zwanzig“? Haben nicht Frankreichs „Politik des leeren Stuhls“ oder das neuerliche britische BSE-Veto gezeigt, dass die intergouvernementale Effektivität des europäischen Institutionengefüges schon im kleineren Mitgliederkreis einer hohen Blockadegefahr ausgesetzt ist? Oder werden Erweiterungsängste von einigen Staaten nur mit dem Ziel geschürt, eine Neuverteilung der Stimmengewichte zu erreichen?

In der Vergangenheit haben viele Studien die Wirkungsweise der europäischen Institutionen und die Gründe für ihre Wahl erforscht. Tsebelis (1994) hat mit seiner These, das Europäische Parlament übe seit der Einheitlich Europäischen Akte (1987) konditionale Agenda-Setzungsmacht in der europäischen Gesetzgebung aus, der konzeptionellen Demokratiedefizit-Literatur eine analytische Grundlage gegeben, auf der sich die Auswirkungen der Reformen von Maastricht und Amsterdam vergleichen lassen (Garrett und Tsebelis 1996; Crombez 1996, 1997; Steunenberg et al. 1999). Tatsächlich haben die bisherigen Reformen, insbesondere der Übergang vom Einstimmigkeits- zum Mehrheitsentscheid im Ministerrat und die Einbeziehung des Europäischen Parlaments, signifikant den europäischen Gesetzgebungsprozess verändert (König und Schulz 1997). Obwohl alle Autoren betonen, dass nur Analysen über das Zusammenwirken zwischen institutionellen Vorgaben einerseits und Akteurspräferenzen andererseits Aufschluss über die Reformauswirkungen geben können, wurde dem Zusammenhang zwischen Institutionenreform und Erweiterung des Mitgliederkreises der Europäischen Union bisher wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Diese Vernachlässigung ist aus vielen Gründen erstaunlich. Zum einen dokumentiert sich die Erfolgsgeschichte der Europäischen Union an der Ausdehnung ihres Geltungsbereichs, die sich aber nicht nur über ihre inhaltliche Vertiefung, sondern auch über ihre geografische Erweiterung vollzogen hat. Repräsentierten die ursprünglichen sechs Gründungsstaaten den westeuropäischen Kontinent, so umfasst die heutige Union fast alle Staaten West-, Süd- und Nordeuropas. Zum anderen waren schon frühere Erweiterungen Ausgangspunkt für institutionelle Reformen. Beispielsweise hatte die so genannte Süderweiterung, die mit dem Beitritt Griechenlands (1981) sowie Portugals und Spaniens (1986) in zwei Schritten erfolgte, Anlass zur Reform des Einstimmigkeitsprinzips gegeben, das schließlich mit der Ratifikation der Einheitlich Europäischen Akte (1987) eingeschränkt wurde. Ganz im Gegensatz dazu hat der 1995 erfolgte Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens keine Diskussionen über eine Absenkung des Mehrheitskriteriums oder eine Neuverteilung der Stimmengewichte im Ministerrat ausgelöst. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum die Erweiterungen der Union sehr unterschiedliche Erwartungen und Reaktionen hervorrufen.

In diesem Beitrag soll den Gründen für die unterschiedliche Bewertung von Beitritten mit Blick auf die Veränderung der Blockade- und Umverteilungsgefahr unter den Mitgliedstaaten nachgegangen werden. In der Untersuchung sollen die Blockade- und Umverteilungseffekte des 1995 erfolgten Beitritts von Finnland, Österreich und Schweden den voraussichtlichen Auswirkungen eines Beitritts der Tschechischen Republik, Estlands, Ungarns, Polens und Sloweniens (erste Runde) sowie Bulgariens, Zyperns, Lettlands, Malτας, Rumäniens und der Slowakei (zweite Runde) gegenüber gestellt werden. Für die Bewertung der Ergebnisse ist zwischen einer Mess- und Analyseproblematik zu unterscheiden. Problematisch erscheint, die Präferenzen nicht nur der aktuellen, sondern auch der zukünftigen Mitgliedstaaten zu erfassen. Zu diesem Zweck werden in diesem Beitrag sozioökonomische Messindikatoren verwendet. Als Analyseinstrument wird das Kernkonzept verwendet, das Aussagen über die Veränderung der Blockade- und Umverteilungsgefahr erlaubt. Es zeigt sich, dass die Veränderung der Blockade- und Umverteilungsgefahr Rückschlüsse auf die unterschiedlichen Erwartungshaltungen gegenüber vorangegangenen und anstehenden Erweiterungsrunden zulässt.

II. Blockade- und Umverteilungsgefahr

Ziel des Beitrags ist ein Vergleich der Gründe für unterschiedliche Erwartungshaltungen gegenüber Erweiterungen der Europäischen Union. Primärer Bezugspunkt hierfür ist die kollektive Entscheidungsfindung der Mitgliedstaaten und deren Veränderung durch Beitritte. Zur Untersuchung werden erstens die Präferenzen der Akteure erfasst und zweitens die Kriterien der Entscheidungsfindung definiert. Sind beide Elemente bekannt, dann lassen sich mittels des räumlichen Modells kollektiven Entscheidens Aussagen über Blockade- und Umverteilungsgefahren treffen (Krehbiel 1996; König und Bräuninger 1997, 1998). Unter Blockadegefahr soll die Wahrscheinlichkeit verstanden werden, den Status quo einer bestehenden politischen Regulierung nicht verändern zu können. Umverteilungsgefahr bezeichnet dagegen die Wahrscheinlichkeit, dass sich eine Veränderung als nachteilhaft für einzelne Akteure erweist. Auf Grund der konstitutionellen Vorgabe eines Beitrittskonsenses aller Mitgliedstaaten können sich beide negativ auf die Zustimmung zu Erweiterungen auswirken, wenn ihre Veränderung zu Lasten aller bzw. einzelner Mitgliedstaaten ausfallen wird.

In der Vergangenheit haben Anwendungen des räumlichen Modells kollektiven Entscheidens die Diskussion über die Auswirkungen der europäischen Institutionenreformen belebt. Mit seiner Hilfe lassen sich die sehr komplexen Verfahrensregeln europäischer Entscheidungsfindung auf die Frage reduzieren, ob und gegebenenfalls welcher Akteur seine Position durchzusetzen vermag. Bisherige Anwendungen haben Vereinfachungen insbesondere hinsichtlich der Akteurszahl, der Dimensionalität von Politik, der Funktion von Akteurspräferenzen und der Lage dieser Positionen vorgenommen (Hix 1999: 90).¹ Trotz dieser Vereinfachungen findet eine kontroverse Diskus-

¹ So werden erstens qualifizierte Mehrheiten von fünf aus sieben Akteuren an Stelle des geltenden Quorums von 62 aus 87 Stimmen verwendet. Zweitens gehen die meisten Anwendungen von einem eindimensionalen Politikraum aus, der lediglich Positionsangaben zu mehr oder we-

sion über die Auswirkungen der jüngsten Reformen statt, die mit der Einführung des Kooperationsverfahrens (1987) begannen und mit der Einführung (1993) und Veränderung des Kodezionsverfahrens (1999) ihre Fortsetzung finden. Zum einen wird debattiert, ob das Europäische Parlament und die Kommission gemeinsam die extreme integrative Position (Tsebelis 1994; Tsebelis und Garrett 1999), eine mittlere (Steuenberg 1994) oder eine wenig integrative Position (Crombez 1996, 1997) inne haben. Nähmen Kommission und Parlament extreme Positionen ein, dann würde ihnen ihr Agenda-Setzungsrecht Manipulationsmöglichkeiten gegenüber einer (qualifizierten) Mehrheit der Mitgliedstaaten einräumen (König 1997: 195). Zum anderen wird die relative Bedeutung von Agenda- und Vetomacht unterschiedlich eingeschätzt: Während einige Autoren die Gestaltungsmacht des Europäischen Parlaments im Kooperationsverfahren betonen, gehen andere von einem wachsenden parlamentarischen Einfluss im Kodezionsverfahren aus, das dem Parlament in seiner neuesten Fassung eine absolute Vetomacht zugesteht.

Während sich diese Debatte auf die relative Bedeutung von Agenda- und Vetomacht unter verschiedenen Verfahrensvorgaben konzentriert, sollen im Folgenden die Auswirkungen von Erweiterungen des Mitgliederkreises auf die Blockade- und Umverteilungsfahr abgeschätzt werden. Dabei soll weder für die Lage des Status quo noch für Kommission und Parlament davon ausgegangen werden, dass in einer Union mit 20 oder 27 Mitgliedern eine bestimmte, fixe Interessenkonfiguration vorherrschen wird. Hinsichtlich des institutionellen Zusammenspiels zwischen Kommission, Parlament und Ministerrat wird folglich eine Vereinfachung auf die Mitgliedstaaten vorgenommen, bezüglich der Anzahl an Akteuren und der Dimensionalität von Politik jedoch eine realistischere Anwendung angestrebt. Für die Untersuchung von Erweiterungseffekten wird unterstellt, dass sich europäische Politikinhalt durch eine budgetäre Input- und eine verteilungspolitische Output-Dimension auszeichnen. Der Input-Dimension unterliegt die Frage, wie hoch das Budget der Union ausfallen soll, während die Output-Dimension die Relevanz eines Politikbereichs bei der Mittelverteilung darstellt. Gegenüber einem eindimensionalen Politikkonzept wirft diese Zweidimensionalität allerdings große analytische Probleme auf, da stabile Politikergebnisse bzw. Koalitionen unwahrscheinlich und dadurch eindeutige Aussagen über die Durchsetzungsfähigkeit einzelner Akteure kaum möglich sind (Hinich und Munger 1997: 64).

Zur Untersuchung ein- oder mehrdimensionaler Politik kann das Kernkonzept verwendet werden, dessen räumliche Eigenschaften Aussagen über Blockade- und Umverteilungsfahren erlauben. Der Kern umfasst alle Status quo-Punkte, die nicht verändert werden können, da keine Alternative die Zustimmung einer ausreichenden Gesetzmehrheit findet. Im räumlichen Modell hat der Kern damit zwei stabile Eigenschaften: Erstens ist er intern stabil, d.h. es ist keine Veränderung einer Politikposition möglich, die im Kern liegt; zweitens ist der Kern extern stabil, d.h. zu jeder Politikposition außerhalb des Kerns gibt es mindestens eine Alternative innerhalb, die überlegen

niger Integration erlaubt. Drittens werden Idealpositionen der Akteure mit euklidischen Präferenzen angenommen, die politische Ergebnisse vorziehen, die eine geringere Distanz zu ihrer Idealposition haben. Viertens wird oftmals eine spezifische Konfiguration unterstellt, bei der die Präferenzen der Akteure sich entlang der Positionen von 1–7 mit einem Status quo aufreihen, der die geringste Integrationsstufe anzeigt.

ist. Insofern enthält der Kern alle Politikergebnisse, die bezüglich sämtlicher Gesetzmehrheiten Pareto-optimal sind. Im Fall von Einstimmigkeit entspricht der Kern demnach der so genannten Paretomenge, die als kleinste konvexe Menge der Idealpositionen aller Akteure sämtliche Alternativen enthält, die Pareto-optimal für alle Akteure sind.

Auf Grund seiner internen und externen Stabilität können mit dem Kernkonzept zwei Aussagen auch für den Fall von zwei- und mehrdimensionalen Mehrheitsentscheiden getroffen werden: Erstens, ist der Status quo außerhalb des Kerns, dann werden die Politikergebnisse innerhalb des Kerns liegen, da mindestens eine Politikposition innerhalb des Kerns von einer ausreichenden Akteursmehrheit vorgezogen wird; zweitens, liegt der Status quo innerhalb des Kerns, dann ist kein Politikwechsel möglich, da sich ansonsten mindestens ein Akteur einer Gewinnkoalition schlechter stellen würde (Hinich und Munger 1997: 61). Aus diesem Grund kann davon ausgegangen werden, dass alle Mitgliedstaaten ein Interesse daran haben, innerhalb des Kerns zu liegen. Ist ein Mitgliedstaat im Kern enthalten, dann kann er jede Veränderung des Status quo blockieren, die nicht zu seinen Gunsten ausfällt. Dadurch hat ein Kernmitglied die Gewissheit, dass jede Status quo-Änderung ihn besser stellt. Geht man davon aus, dass der Status quo für zukünftige Regelungen nicht bekannt ist und folglich überall liegen kann, dann vermag erstens die Größe des Kerns als Maß für die Blockadegefahr, zweitens seine Lage als Maß für die Umverteilungsgefahr zu dienen.

Abbildung 1: Paretomenge und Kern im zweidimensionalen Politikraum

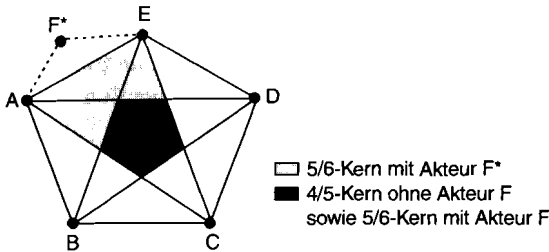


Abbildung 1 veranschaulicht das Kernkonzept und die Aussagen, die eine Anwendung für den Beitritt eines Akteurs zu einer Akteursgruppe erlaubt. Dargestellt ist ein zweidimensionaler Politikraum, in dem fünf Akteure A-E Politikpositionen mit euklidischen Präferenzen einnehmen. Gemäß dem räumlichen Modell wird unterstellt, dass Akteure Politikergebnisse bevorzugen, die näher an ihren Idealpositionen liegen. Gegenüber Einstimmigkeit, unter der lediglich Politikergebnisse verändert werden könnten, die außerhalb der fünfeckigen Raute der Paretomenge liegen, verringert eine qualifizierte Mehrheitsregel mit einem Quorum von beispielsweise $q=4/5$ die Blockadegefahr: Der Kern reduziert sich dann auf die dunkelgrau schraffierte Zone, in der keine Veränderung des Status quo möglich ist. Mit der Verkleinerung gegenüber der Paretomenge steigt jedoch die Gefahr für jeden einzelnen Akteur, bei einer Entscheidung überstimmt zu werden. Im Beispiel verteilt sich dieses Risiko in gleichem Maße auf alle fünf Akteure. Diese Situation kann sich durch den Beitritt eines sechsten Akteurs in Abhängigkeit von dessen Politikposition verändern. Verfolgt der neue Akteur F eine

Idealposition, die innerhalb des bisherigen Kerns liegt, dann verändert sich bei einer Mehrheitshürde von $q=5/6$ weder die Blockade- noch die Umverteilungsgefahr. Demgegenüber kann sich die Größe und Lage des Kerns ändern, wenn der sechste Akteur F^* außerhalb oder auch innerhalb der ursprünglichen Paretomenge der Fünfer-Gruppe liegt. Im extremen Fall kann sogar der Kern verschwinden, sodass die Blockadegefahr aufgehoben und die Umverteilungsgefahr randomisiert wird.

Aus dieser Veranschaulichung lassen sich zwei generelle Rückschlüsse auf die Erwartungshaltung gegenüber Beitritten ziehen. Der erste Rückschluss rekurriert auf die Größe des Kerns, die von der Lage der Politikpositionen und der Höhe des Entscheidungskriteriums abhängt. Offensichtlich vergrößert sich der Kern unter Einstimmigkeit, wenn die Akteurspositionen heterogener werden, während bei Mehrheitsvorgaben eine Vergrößerung, eine Verkleinerung oder keine Veränderung des Kerns in Betracht zu ziehen sind. Aus diesem Grund ist zu vermuten, dass der Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens keine Veränderung des Kerns mit sich brachte, während eine Vergrößerung Anlass zur Besorgnis über eine steigende Blockadegefahr im Fall der anstehenden Erweiterungsrounden geben würde. Der zweite Rückschluss betrifft die Umverteilungsgefahr, da die Lage des Kerns Aufschluss über den Ausgang zukünftiger Regelungen gibt. Verändert sich die Lage des Kerns in eine bestimmte Richtung, dann ist mit einer einseitigen Verschiebung von Regelungen bei Mehrheitsentscheidungen zu rechnen. Daher ist für die Erweiterung von 1995 anzunehmen, dass sich die Lage des Kerns nicht einseitig verschoben hat, während die Befürchtung insbesondere der großen Staaten begründbar wäre, wenn sich der Kern durch die anstehenden Erweiterungen von ihren Positionen entfernen würde.

Mit dem räumlichen Modell kollektiven Entscheidens lassen sich folglich Rückschlüsse auf unterschiedliche Erwartungshaltungen gegenüber Beitritten ziehen. Angesichts der Zentralität der Politikpositionen fehlt bislang eine empirische Fundierung der Debatte über die Bedeutung von Agenda- und Vetomacht in der europäischen Gesetzgebung, die auf der Grundlage des räumlichen Modells kollektiven Entscheidens geführt wird. Nur wenige Studien erfassen diese Politikpositionen in systematischer Weise, sodass sich das Modell auf die Entscheidungsfindung in der Europäischen Union anwenden lässt (Bueno de Mesquita und Stokman 1994; König 1997). Noch schwieriger erscheint jedoch die Bestimmung der Politikpositionen zukünftiger Mitgliedstaaten, die seit dem Ende des Ost/West-Konflikts eine Phase der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation durchleben. Während viele bisherige Modellanwendungen auf die europäische Entscheidungsfindung eine konzeptionelle Bestimmung der Akteurspositionen vornahmen, soll in diesem Beitrag eine Alternative für die Messung dieser Positionen vorgestellt werden.

III. Messung struktureller Positionen in der Agrar- und Beschäftigungspolitik

Die meisten Szenarien über die anstehenden Erweiterungen fokussieren sich entweder auf die wirtschaftliche Leistungskraft der Beitrittskandidaten (von Hagen 1997; Mayhew 1999) oder die Erweiterungsstrategie, die von der Kommission gegenüber den Kandidaten eingeschlagen wird (Pederson 1994; Preston 1997). Obwohl allen Antrag-

stellern der Status eines formalen Kandidaten gegeben wurde, hat die Kommission in ihrer Agenda 2000 sehr differenzierte Kriterien für einen „Klub“-Beitritt aufgestellt (Soveroski 1997). Dieser Beitrittskatalog enthält nicht nur Vorgaben für die ökonomische Entwicklung und die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft in diesen Ländern, sondern schreibt auch ein beachtliches Maß an sozialen Standards, eine ausreichende Kontrolle über Staatsschulden und Inflation, ein modernes Fiskalsystem und eine Verwaltungskapazität vor, welche die Implementation europäischer Gesetze bewältigen kann (Baldwin 1994: 155). Hintergrund für diesen Katalog ist, dass aus heutiger Sicht der Beitritt aller ost- und mitteleuropäischen Kandidaten die Bevölkerung der Europäischen Union um 30 Prozent, das Bruttosozialprodukt jedoch nur um 4 Prozent erhöhen würde.

Betrachtet man den Haushalt der Union, die Strukturfonds und die Gemeinsame Agrarpolitik, dann stellen die Risiken und Kosten der anstehenden Erweiterungen nicht nur ein Problem für die Beitrittskandidaten, sondern auch für die derzeitigen Mitgliedstaaten dar (Mayhew 1999: 263). Der europäische Agrarsektor und die ärmeren Regionen erhalten momentan etwa 80 Prozent aller Unionsausgaben, und da die mittel- und osteuropäischen Staaten fast alle arm und agrarisch geprägt sind, würde eine unveränderte Gemeinsame Agrarpolitik eine Haushaltserhöhung um ungefähr 40 Milliarden Euro erfordern. Darüber hinaus würde eine Ausdehnung der Strukturfonds auf diese Regionen weitere jährliche Kosten von 28 Milliarden Euro nach sich ziehen (Baldwin 1995: 477). Eine solche Etaterhöhung erscheint zur Zeit jedoch nicht durchsetzbar, sodass im Fall einer Erweiterung mit einer Umverteilung der Mittel zu rechnen ist. Diese Situation lässt sich mit zwei Dimensionen darstellen: auf der einen Dimension stellt sich die Input-Frage nach dem Beitrag, den die Mitgliedstaaten für den Unionshaushalt zu leisten haben, auf der anderen die Output-Frage nach der Höhe der Haushaltsmittel, die dem jeweiligen Politikbereich zufließen sollen.

Um diese Dimensionen aufspannen zu können, sollen jeweils zwei Indikatoren für die Präferenzbestimmung der Staaten herangezogen werden: Die erste (Input-)Dimension bemisst den Wohlstand über das Bruttosozialprodukt pro Kopf, aus dem sich ein großer Anteil des mitgliedstaatlichen Inputs am Unionshaushalt ergibt; die (Output-)Dimension soll die relative Wichtigkeit des jeweiligen Sektors in den nationalen Volkswirtschaften abbilden. Zur Zeit finanzieren von den insgesamt vier Einnahmequellen die über das Bruttosozialprodukt erzielten Beiträge etwa die Hälfte des Unionshaushalts.² Auf dieser Input-Dimension wird unterstellt, dass ein Mitgliedstaat mit niedrigem Bruttosozialprodukt eine Erhöhung, mit hohem Bruttosozialprodukt eine Verringerung des Unionshaushalts befürwortet.

Laut *Tabelle 1*, welche die Entwicklung des Bruttosozialprodukts pro Kopf in den fünfzehn Mitgliedstaaten und den zwölf mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten darstellt, unterscheiden sich Mitgliedstaaten von Beitrittskandidaten auf der Input-Dimension folgendermaßen: Ausgenommen Zypern sind erstens alle Mitgliedstaaten wohlhabender als die Beitrittskandidaten; zweitens besteht auch noch 1996 unter den Mitgliedstaaten ein beachtlicher Unterschied mit einem Bruttosozialprodukt von

2 Da die genauen Bruttosozialproduktzahlen im Rahmen des Haushaltsverfahrens festgelegt werden, wird diese Einnahmequelle auch als Instrument für den Ausgleich des Haushalts eingesetzt (Nugent 1994: 343).

Tabelle 1: Bruttonsozialprodukt pro Kopf (\$US)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>EU-12</i>								
Belgien	19664	20099	22364	21238	22936	26957	26404	23800
BR Deutschland	..	21490	24451	23579	25160	29568	28732	25494
Dänemark	25946	26015	28451	26963	29064	34605	34932	32178
Frankreich	21071	21050	23045	21670	22976	26402	26323	23760
Griechenland	8160	8690	9537	8884	9462	10975	11737	..
Irland	12986	13102	14687	13722	15105	17917	19466	20494
Italien	19287	20276	21442	17268	17792	19019	21152	19915
Luxemburg	27091	28174	32150	32259	36098	42225	40835	..
Niederlande	18972	19257	21210	20490	21943	25717	25521	23084
Portugal	6986	7936	9579	8473	8900	10545	10959	10270
Spanien	12667	13583	14801	12255	12356	14269	14797	13530
Ver. Königreich	16947	17509	18064	16203	17466	18890	19614	21802
<i>EU-15</i>								
Finnland	27037	24209	21110	16670	19223	24652	24506	23315
Österreich	20645	21295	23663	22872	24426	28775	28384	25548
Schweden	26844	27773	28560	21312	22599	26192	28468	25724
<i>EU-20</i>								
Estland	5078	3633	2737	2646	2692	3227	2981	3211
Polen	1547	2000	2199	2236	2402	3079	3485	3510
Slowenien	..	6324	6271	6446	7233	9420	9469	9165
Tsch. Republik	3041	2356	2709	3019	3859	4926	5483	5050
Ungarn	3189	3233	3608	3751	4044	4366	4432	4503
<i>EU-27</i>								
Bulgarien	2377	1268	1215	1279	1160	1560	1176	1213
Lettland	4676	4141	2416	2055	2143	2483	2061	2242
Litauen	3561	3961	3034	1635	1567	1854	2128	2587
Malta	6529	6980	7593	6746	7275	8747	8994	8861
Rumänien	1650	1244	1102	1158	1233	1448	1379	1545
Slowakei	2923	2051	2213	2251	2574	3263	3510	3615
Zypern	8179	8321	9711	9091	9912	11502	11362	10987

.. Keine vergleichbaren Angaben verfügbar.

Quelle: United Nations 1999.

\$ 10.959 in Portugal und \$ 40.835 in Luxemburg, während die Beitrittskandidaten sogar eine geringere Spanne von \$ 1.176 (Bulgarien) bis zu \$ 11.362 (Zypern) aufweisen. Drittens verzeichnen die westlichen Staaten eine kontinuierliche Aufwärtsentwicklung ihres Bruttonsozialprodukts, während mit dem Ende des Ost-West-Konflikts die meisten Beitrittskandidaten, aber auch das stark vom Osthandel abhängige Finnland offensichtlich in eine Depressionsphase gerieten, von der sie sich nur langsam erholten.

Bei den Output-Dimensionen wird davon ausgegangen, dass ein Mitgliedstaat, in dem der nationale Sektor eine hohe Bedeutung hat, für einen großen Anteil am Unionshaushalt eintritt. Hier wird zwischen der Agrar- und der Beschäftigungspolitik unterschieden. Letztere wird über den Anteil der Arbeitslosenquote gemessen, während

Tabelle 2: Anteil des Agrarsektor am Bruttosozialprodukt (Prozent)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>EU-12</i>								
Belgien	1,8	1,8	1,7	1,6	1,5	1,2	1,2	..
BR Deutschland	..	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0	1,1	..
Dänemark	4,3	4,0	3,8	3,5	3,6	4,0	..	..
Frankreich	3,4	3,0	2,8	2,3	2,4	2,4	2,3	..
Griechenland	11,3	12,6	11,2	10,5	11,2	10,7	..	..
Irland	8,0	7,4	7,8	7,3	6,3	5,8	..	..
Italien	3,2	3,4	3,1	3,0	2,9	2,9	2,8	..
Luxemburg	1,7	1,3	1,3	1,1	1,0	1,0	..	..
Niederlande	4,0	3,9	3,6	3,1	3,3	3,1	..	..
Portugal	6,4	5,2	4,3	3,8	4,0	3,9	..	..
Spanien	4,6	4,1	3,5	3,5	3,3	3,0	3,5	..
Ver. Königreich	1,9	1,8	1,9	1,8	1,8	1,9	1,8	..
<i>EU-15</i>								
Finnland	6,4	5,6	5,1	5,2	5,6	4,5	4,0	..
Österreich	3,1	2,7	2,4	2,2	2,3	1,5	1,4	..
Schweden	2,9	2,5	2,3	2,1	2,2	2,2 ^a	..	..
<i>EU-20</i>								
Estland	16,6	17,9	13,1	11,0	10,2	8,1	7,7	..
Polen	8,3	6,6	6,6	6,6	6,1	6,4	..	..
Slowenien	..	5,5	5,4	5,2	4,6	4,6	4,5	..
Tsch. Republik	7,3	5,6	5,7	6,2	..	6,2 ^a	..	..
Ungarn	14,5	8,9	7,5	6,8	7,1	7,1	6,9	..
<i>EU-27</i>								
Bulgarien	17,7	15,5	11,7	10,0	11,6	12,7	14,5	..
Lettland	21,9	23,1	17,6	11,8	9,5	10,8	9,0	..
Litauen	27,1	16,7	14,3	14,9	11,0	11,9	12,4	..
Malta	3,5	3,3	3,1	3,2	..	3,2 ^a	..	..
Rumänien	20,3	18,3	17,9	20,7	19,9	20,6	19,5	..
Slowakei	7,4	5,7	5,3	6,1	6,7	5,6	5,2	..
Zypern	6,9	6,2	5,7	5,7	5,2	5,2 ^a	..	..

.. Keine vergleichbaren Angaben verfügbar. a. Daten von vorhergehendem/n Jahr/en.

Quelle: United Nations 1999.

die Relevanz des Agrarsektors aus seinem Bruttosozialproduktanteil an der Gesamtwirtschaft folgt.

Nach *Tabelle 2* besteht ein beachtlicher Unterschied hinsichtlich des Anteils des Agrarsektors, da viele mittel- und osteuropäischen Staaten weiterhin stark agrarisch geprägt sind. In Bulgarien, Lettland, Litauen und Rumänien wurden 1995 noch mehr als zehn Prozent des Bruttosozialprodukts im Agrarsektor erwirtschaftet. Unter den Mitgliedstaaten nimmt Griechenland eine Außenseiterrolle ein, wohingegen Belgien, Deutschland und Luxemburg mittlerweile den geringsten Anteil ihres Bruttosozialprodukts aus der Landwirtschaft erzielen. Zusammengefasst bleiben die Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten – trotz einiger Trends und Ausnahmen – wie beim Bruttosozialprodukt über die Zeit hinweg recht stabil.

Tabelle 3: Arbeitslosigkeitsraten (Prozent)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>EU-12</i>								
Belgien	7,2	7,0	7,7	8,2	9,7	9,3	9,6	12,7
BR Deutschland	..	7,2	8,7	10,4	11,4	12,9	8,8	11,1
Dänemark	..	..	..	..	8,0	7,0	6,9	8,1
Frankreich	8,9	9,4	10,3	11,6	12,3	11,6	12,3	12,6
Griechenland	7,0	7,7	8,7	9,7	9,6	10,0	10,3	10,4
Irland	12,9	14,7	15,1	15,7	14,7	12,2	11,9	10,8
Italien	11,0	10,9	11,4	10,2	11,3	12,0	12,1	12,1
Luxemburg	..	1,4 ^a	1,6 ^a	2,1 ^a	2,7 ^a	3,0 ^a	3,3 ^a	3,3
Niederlande	7,5	7,0	5,5	6,2	6,8	7,1	6,6	6,2
Portugal	4,7	4,1	4,1	5,5	6,7	7,1	7,2	7,1
Spanien	16,3	16,4	18,4	22,7	24,2	22,9	22,2	22,1
Ver. Königreich	6,8	8,4	9,7	10,3	9,6	8,6	8,2	6,1
<i>EU-15</i>								
Finnland	3,4	7,5	13,0	17,7	18,2	17,0	16,1	14,7
Österreich	3,2	3,5	3,7	4,3	3,6	3,7	4,1	6,4
Schweden	1,6	3,0	5,2	8,2	8,0	7,7	8,0	8,1
<i>EU-20</i>								
Estland	..	..	..	2,1	1,9	1,8	2,1	..
Polen	6,1	11,8	13,6	16,4	16,0	14,9	13,6	..
Slowenien	4,7	8,2	11,5	14,4	14,4	14,1	13,9	..
Tsch. Republik	0,3	2,6	,1	3,0	3,3	3,0	3,1	..
Ungarn	0,8	8,5	12,3	12,1	10,4	10,4	10,5	..
<i>EU-27</i>								
Bulgarien	11,5	15,6	13,2	15,8	14,0	11,4	11,1	..
Lettland	..	..	,9	4,6	6,4	6,4	7,0	..
Litauen	..	0,3	1,3	4,4	3,8	6,1	7,1	..
Malta	..	3,6 ^a	4,0 ^a	4,5 ^a	4,0 ^a	3,6 ^a	3,7 ^a	4,4 ^a
Rumänien	..	3,0	8,2	10,4	10,9	9,5	6,3	..
Slowakei	0,6	6,6	11,4	12,7	14,4	13,8	12,6	..
Zypern	..	3,0 ^a	1,8 ^a	2,6 ^a	2,7 ^a	2,6 ^a	3,1 ^a	..

.. Keine vergleichbaren Angaben verfügbar.

Quelle: United Nations 1998 (a). United Nations 1999 (sonst).

Die Gemeinsame Agrarpolitik wird oft als Beispiel für eine Integration zitiert, die Umverteilungen zu Gunsten eines ökonomischen Sektors auf Kosten der Gemeinschaft vornimmt. Im Gegensatz dazu fiel die bisherige Beschäftigungspolitik unter eine Integration, der im Wesentlichen die Koordination verschiedener Beschäftigungsinstrumente oblag. Die Beschäftigungspolitik gewinnt aber nicht nur mit der Einführung der Währungsunion, sondern auch mit der im Amsterdamer Vertrag bekundeten Aufwertung der Sozialpolitik eine größere Bedeutung. Mit dem Amsterdamer Vertrag stellt sich die Union in Titel VII die Aufgabe einer aktiven Beschäftigungspolitik, die in Artikel 2 die Erreichung einer hohen Beschäftigungsquote als ein „gemeinsames Ziel“ definiert, das auch bei der Formulierung von Politikinitiativen in anderen Politikberei-

chen zu berücksichtigen sei. Zwar wird dem Beschäftigungsabschnitt im Vertragstext kein besonderer Stellenwert beigemessen, doch unterstreicht die Aufnahme dieses Titels den Versuch, eine Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft über die Sicherung individueller Beschäftigungsrechte zu schaffen (Langrish 1998: 18). Dabei gehen die Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten von sehr unterschiedlichen Voraussetzungen aus, wenn man die Entwicklung ihrer Arbeitslosenquoten als Indikator für die Wichtigkeit der Beschäftigungspolitik heranzieht.

Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten verzeichnen sehr unterschiedliche Entwicklungen ihrer Arbeitslosenraten (*Tabelle 3*). Von den zwölf Beitrittskandidaten haben lediglich Estland, Malta, Zypern und die Tschechische Republik geringe Arbeitslosenquoten wie auch Bulgarien, Polen und Rumänien wohl tendenziell eine beschäftigungspolitische positive Kehrtwende vollziehen. Allerdings weisen auch weiterhin fünf der zwölf Kandidaten eine Arbeitslosenrate von über zehn Prozent aus. Eine vergleichbare Differenzierung lässt sich gleichfalls für die fünfzehn Mitgliedstaaten vornehmen. Luxemburg und Spanien bilden hier die Eckpunkte der Arbeitslosenstatistik, in deren Spanne alle Beitrittskandidaten liegen. Im Vergleich zur Agrarpolitik lässt sich für den beschäftigungspolitischen Indikator festhalten, dass keine grundlegende Unterscheidung zwischen Mitgliedstaaten einerseits und Beitrittskandidaten andererseits getroffen werden kann. Welche Konsequenzen daraus für die agrar- und beschäftigungspolitische Entscheidungsfindung unter den Mitgliedstaaten folgen, soll über den Vergleich einer Union der zwölf, fünfzehn, zwanzig und siebenundzwanzig Mitglieder verdeutlicht werden.

IV. Erweiterungen im Vergleich

Viele Debatten über eine Vergrößerung des Mitgliederkreises der Europäischen Union lassen sich auf die Frage nach einer optimalen Klubgröße reduzieren (Mueller 1999). Im Allgemeinen werden Klubs für die Herstellung von öffentlichen Gütern wie z.B. kollektiver Sicherheit, Umweltressourcen etc. benötigt, denen in vielen Fällen eine geographische Dimension unterliegt. Bei einigen öffentlichen Gütern wie z.B. freiem Handel wird davon ausgegangen, dass eine Vergrößerung des Mitgliederkreises immer positive Effekte für alle Beteiligten hat, während andere Umverteilungen zu Lasten entweder von alten oder neuen Mitglieder erfolgen können. Klubs werden jedoch über ihre freiwillige Mitgliedschaft legitimiert, sodass für die Vergrößerung des Mitgliederkreises drei Möglichkeiten zu unterscheiden sind: Erstens erscheint eine Vergrößerung, von der sich neue und alte Mitglieder ein Besserstellen erwarten, unproblematisch; zweitens, wenn nur die alten Mitglieder von einer Vergrößerung profitieren, dann müssen diese Kompensationen an die neuen Mitglieder entrichten; drittens, wenn die alten Mitglieder negative Erwartungen gegenüber einer Klubvergrößerung hegen und nur die neuen Mitglieder davon profitieren, dann müssten letztere Ausgleichszahlungen als „Eintrittsgelder“ entrichten, um den freiwilligen Charakter des Klubs zu erhalten. Ausgeschlossen wäre dagegen eine Klubvergrößerung, wenn alle Seiten negative Erwartungen hegen.

Zur Untersuchung dieser Möglichkeiten werden die Auswirkungen der letzten und

kommenden Erweiterungsrunden auf die Blockade- und Umverteilungsgefahr in zwei Politikbereichen bei einstimmiger und mehrheitlicher Entscheidungsgrundlage verglichen. Auf Grund der unterschiedlich weit fortgeschrittenen Beitrittsverhandlungen und Wahrscheinlichkeiten, die Beitrittskriterien erfüllen zu können, wird davon ausgegangen, dass diese Erweiterung in zwei Runden erfolgen wird: die erste Runde wird voraussichtlich Estland, Polen, die Tschechische Republik, Ungarn und Slowenien, die zweite Runde Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien, die Slowakei und Zypern einschließen. Für die qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Ministerrat lassen sich die Stimmengewichte der Beitrittsstaaten aus der einwohnerbasierten Formel berechnen, die der bisherigen Vergabepaxis unterliegt (Lane et al. 1995). Eine Fortführung dieser Vergabepaxis hätte zur Folge, dass Polen acht, die Tschechischen Republik und Ungarn jeweils fünf, Estland und Slowenien je zwei, Rumänien sieben, Bulgarien vier, Litauen und die Slowakei je drei, Zypern, Lettland und Malta je zwei Stimmen erhalten werden (König und Bräuninger 1997, 1998). Wenn das qualifizierte Mehrheitskriterium bei einem Stimmenanteil von 71,2 Prozent bestehen bliebe, dann wären nach der ersten Erweiterungsrunde 77 von 109 Stimmen und nach der zweiten 94 von 132 Stimmen für eine Entscheidung zu erbringen.

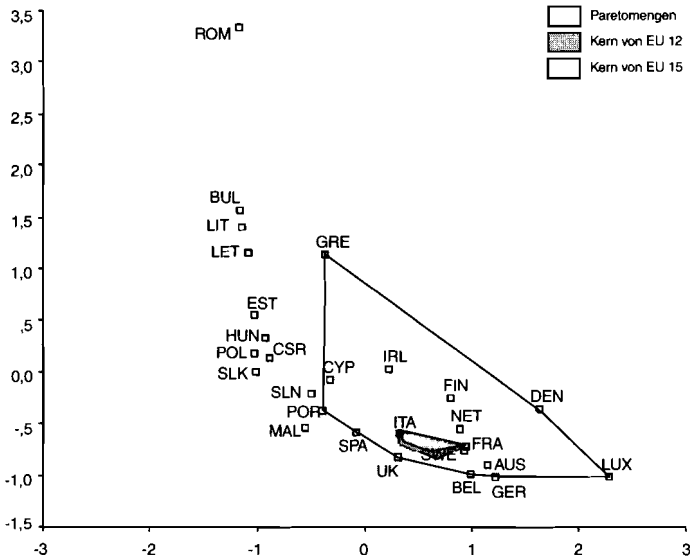
In den *Abbildungen 2a* und *2b* sind die Positionen der siebenundzwanzig europäischen Staaten für den Agrarsektor abgebildet, die aus dem (z -standardisierten) Brutto-sozialprodukt und dem (z -standardisierten) Anteil des Agrarsektors abgeleitet sind.³ Es wird folglich davon ausgegangen, dass diese Indikatoren die Positionen der Staaten bezüglich einer europäischen Agrarpolitik indizieren, die auf der horizontalen Dimension der Höhe des EU-Haushalts, auf der vertikalen Dimension dessen Verteilung für agrarpolitische Zwecke unterliegt. Demnach würde beispielsweise Luxemburg eine große europäische Haushaltsdisziplin und geringe Ausgaben für den europäischen Agrarsektor favorisieren, während Griechenland oder Rumänien für hohe Agrarausgaben bei gleichzeitig hohem EU-Haushalt einträten. Die Veränderung der Paretomenge zeigt bei Einstimmigkeit, die Veränderung des Kerns bei qualifizierter Mehrheit an, ob und wie eine Erweiterung die Blockade- und Umverteilungsgefahr beeinträchtigt. *Abbildung 2a* beantwortet die Frage nach den agrarpolitischen Veränderungen, die auf den Beitritt Finnland, Österreichs und Schwedens Mitte der 90er Jahre erfolgten.

Nach *Abbildung 2a* liegen die Beitrittsstaaten von 1995, Finnland, Österreich und Schweden, innerhalb der Paretomenge der damaligen zwölf Mitgliedstaaten, die von Luxemburg, Deutschland, Belgien, Großbritannien, Spanien, Portugal, Griechenland und Dänemark im agrarpolitischen Input- und Output-Raum aufgespannt wird. Schweden liegt sogar am Rande des Kerns einer qualifizierten Mehrheit, die unter den zwölf Mitgliedstaaten noch einen Stimmenanteil von 54 der insgesamt 76 Stimmen vorsah. In der Folge verkleinerte sich der Kern unter den 15 Staaten, dargestellt durch die hellgrau schraffierte Fläche, sogar geringfügig. Für die Agrarpolitik hat folglich der 1995 erfolgte Beitritt keine wesentliche Veränderung der Blockade- und Umverteilungsgefahr mit sich gebracht.

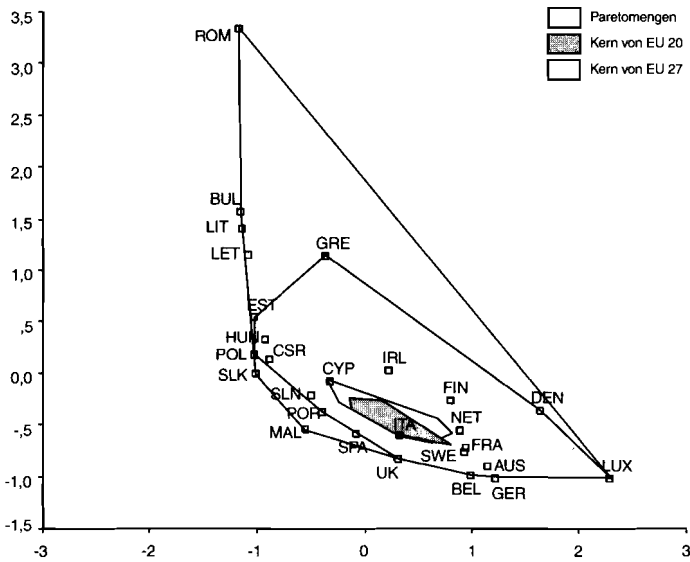
3 Aus Gründen der Vergleichbarkeit werden sowohl für die 1995 erfolgte Erweiterung von zwölf auf 15 als auch die beiden bevorstehenden Erweiterungsrunden auf 20 bzw. 27 Mitglieder die strukturellen Positionen der Staaten durch die jeweiligen Indikatoren für das Jahr 1995 abgeschätzt.

Abbildung 2: Politische Blockade in der Agrarpolitik

a) Erweiterung von EU-12 zu EU-15



b) Erweiterung von EU-20 zu EU-27



Abkürzungen: Belgien (BEL), BR Deutschland (GER), Dänemark (DEN), Frankreich (FRA), Griechenland (GRE), Irland (IRE), Italien (ITA), Luxemburg (LUX), Niederlande (NET), Portugal (POR), Spanien (SPA), Ver. Königreich (UK), Finnland (FIN), Österreich (AUS), Schweden (SWE), Estland (EST), Polen (POL), Slowenien (SLN), Tsch. Republik (CSR), Ungarn (HUN), Bulgarien (BUL), Lettland (LET), Litauen (LIT), Malta (MAL), Rumänien (ROM), Slowakei (SLK), Zypern (CYP).

Abbildung 2b zeigt die agrarpolitischen Veränderungen, die sich mit den anstehenden Erweiterungsrounden um die Länder Ost- und Mitteleuropas erwarten lassen. Gegenüber *Abbildung 2a* würde die Paretomenge insbesondere durch den Beitritt Polens und Estlands auf der haushaltspolitischen Dimension vergrößert, während Griechenland nach wie vor die Extremposition auf der agrarpolitischen Dimension einnimmt. Verglichen mit einer Union von fünfzehn Mitgliedstaaten würde sich aber auch die Größe und die Lage des Kerns verändern. Bei qualifizierten Mehrheitsentscheiden würde sich die Kerngröße gegenüber der heutigen Situation fast verdreifachen, sodass eine erhöhte Blockadegefahr für die Agrarpolitik anzunehmen ist. Darüber hinaus würde sich die Lage des Kerns von den Positionen Deutschlands und Frankreichs entfernen, die folglich mit einer höheren Umverteilungsgefahr bei qualifizierten Mehrheitsentscheiden rechnen müssen. Demgegenüber könnten Italien, Spanien und Portugal von dieser Verschiebung des Kerns profitieren. Durch die zweite Erweiterungsrunde ist eine weitere Vergrößerung der Paretomenge zu erwarten, da vor allem Rumänien die haushaltspolitische Disziplin verändern würde. Für Mehrheitsentscheide kann ebenfalls eine Vergrößerung des Kerns vorhergesagt werden, jedoch würde sich der Kern in beide Richtungen ausdehnen, was etwa Frankreich und den Niederlanden zugute käme. Zwar würde sich die allgemeine Blockadegefahr erhöhen, die Umverteilungsgefahr für diese Mitgliedstaaten aber verringern. Insofern muss die Fürsprache Frankreichs für den Beitritt des romanischen Rumäniens nicht notwendig auf eine ähnliche kulturelle Ausrichtung zurückgeführt werden.

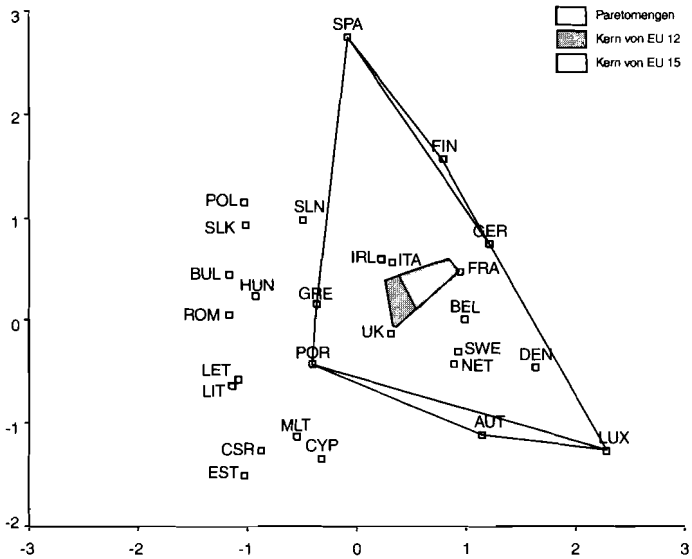
Die Agrarpolitik, die nach wie vor mehr als 50 Prozent der Haushaltsausgaben der Union verschlingt, hat sicherlich eine zentrale Bedeutung für die Erweiterungserwartungen der Mitglied- und Beitrittsstaaten. Während die Agrarpolitik durch einen negativen Zusammenhang zwischen dem Anteil von Agrarsektor und Wohlstand charakterisiert ist, wird die beschäftigungspolitische Situation weniger durch das Bruttosozialprodukt pro Kopf bestimmt. Spanien hat unter allen Staaten die höchste Arbeitslosenquote, wohingegen die meisten Beitrittskandidaten unterdurchschnittliche Arbeitslosenraten besitzen. *Abbildung 3* zeigt die Situation in der Beschäftigungspolitik, der ebenfalls die haushaltspolitische Einnahmen- und eine beschäftigungspolitische Ausgabendimension unterliegen. Es wird folglich angenommen, dass Staaten mit vergleichsweise geringem Wohlstand eine Erhöhung des EU-Haushalts, Staaten mit hoher Arbeitslosenquote einen hohen Ausgabenanteil für eine europäische Beschäftigungspolitik anstreben.

Nach *Abbildung 3a* hat der 1995 erfolgte Beitritt die Paretomenge um die Positionen Österreichs und Finnlands geringfügig erweitert, sodass sich die Blockadegefahr unter Einstimmigkeit geringfügig erhöht hat. Dagegen konnte der Kern, wie die hellgrau schraffierte Fläche anzeigt, auch in diesem Politikbereich mit der Erweiterung verkleinert werden. Hatten zuvor Frankreich und Großbritannien den Kern einer qualifizierten Mehrheit begrenzt, so ist die Union der fünfzehn Mitgliedstaaten eher in der Lage, den beschäftigungspolitischen Status quo zu verändern. Diese Verringerung der Blockadegefahr fand allerdings einseitig statt, sodass insbesondere Griechenland, Portugal und Großbritannien die damit verbundenen (haushaltspolitischen) Umverteilungsgefahren zu tragen hatten. In jedem Falle hat der Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens die Blockadegefahr reduziert.

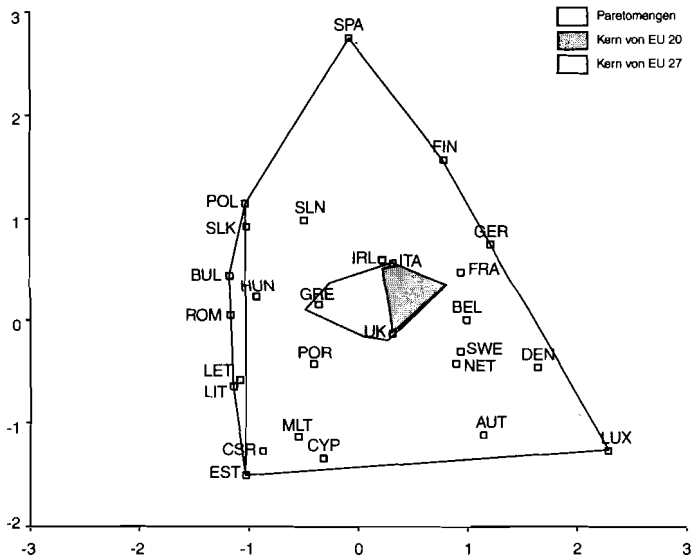
Nach *Abbildung 3b* würde die erste Erweiterungsrunde die Paretomenge um die

Abbildung 3: Politische Blockade in der Beschäftigungspolitik

a) Erweiterung von EU-12 zu EU-15



b) Erweiterung von EU-20 zu EU-27



Abkürzungen: vgl. Abbildung 2.

Positionen Estlands und Polens auf der haushaltspolitischen Dimension vergrößern, während Spanien nach wie vor die extreme beschäftigungspolitische Position einnimmt. Die Größe des Kerns würde sich gegenüber einer Union mit fünfzehn Mitgliedern

staaten nahezu verdoppeln, seine Lage sich in Richtung einer geringeren haushaltspolitischen Disziplin verschieben. Die zweite Erweiterungsrunde würde diesen Trend noch verstärken: die Paretomenge wäre dann durch Litauen, Rumänien und Bulgarien zusätzlich begrenzt, der Kern einseitig bis hin zu Griechenland ausgedehnt. Damit ist anzunehmen, dass sich die beschäftigungspolitische Blockadegefahr durch beide Erweiterungsrunden erhöht und die Umverteilungsgefahr zu Lasten der Staaten ansteigt, die eine haushaltspolitische Disziplin favorisieren.

V. Ausblick

Bislang werden die anstehenden Erweiterungsrunden um die Staaten Mittel- und Osteuropas vornehmlich unter einer normativen und weniger einer empirischen Perspektive behandelt. Während alle Staaten fast einhellig die historische Chance betonen, die Teilung Europas überwinden zu können, betrachten die Mitgliedstaaten die Erweiterung auf 20 oder 27 Staaten mit Skepsis. Ganz im Gegensatz zum Beitritt von Finnland, Österreich und Schweden werden Befürchtungen gegenüber einer weiteren Vergrößerung des Mitgliederkreises geäußert, welche die europäische Integration stoppen bzw. ihre Ausrichtung tief greifend ändern könne. Inwieweit diese Befürchtungen nachzuvollziehen sind, macht der Vergleich der Veränderung der Blockade- und Umverteilungsgefahren deutlich. Es zeigt sich, dass gegenüber Erweiterungen sehr unterschiedliche Erwartungen bestehen können, die nicht nur aus der Erhöhung der Anzahl an Mitgliedstaaten, sondern aus dem Zusammenspiel von Akteurspräferenzen und institutionellen Vorgaben resultieren. Beitritte wie der von Finnland, Österreich und Schweden können keinerlei Auswirkungen auf die Funktionsweise der europäischen Integration haben oder sogar ihre Handlungsfähigkeit erhöhen, ohne gleichzeitig die Umverteilungsgefahren zu steigern. Im Gegensatz dazu machen die voraussichtlichen Kernverschiebungen, die durch den Beitritt der Länder Ost- und Mitteleuropas erfolgen würden, die Notwendigkeit einer Institutionenreform deutlich.

Von zentraler Bedeutung sind folglich die Präferenzen der Akteure, wobei die Tauglichkeit der hier vorgenommenen Messung bezweifelt werden kann. Es wurden zwar zwei unterschiedliche Politikbereiche herangezogen, doch stellt sich zum einen die Frage, ob nicht in anderen Politikbereichen andere Ergebnisse zustande kämen, die einen Ausgleich für die erhöhte agrar- und beschäftigungspolitische Blockade- und Umverteilungsgefahr erbringen könnten. Zum anderen wirft die Verwendung der strukturellen Messindikatoren Fragen nach ihrer Aussagekraft für die Abbildung von mitgliedstaatlichen Politikpositionen in der europäischen Entscheidungsfindung auf. Für die Untersuchung wurde unterstellt, dass die mitgliedstaatlichen Positionen immer durch eine haushaltspolitische Input-Dimension und eine zweite, politikbereichsspezifische Output-Dimension gekennzeichnet sind. Des Weiteren wurde davon ausgegangen, dass die Staaten auf der europäischen Ebene Positionen einnehmen, die ihren nationalen Bedingungen entsprechen. Um diese Annahmen zufriedenstellend rechtfertigen zu können, müsste das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten bspw. im Ministerrat empirisch untersucht werden. Allerdings wären auch dann noch Annahmen über das Abstimmungsverhalten der Beitrittskandidaten zu treffen, wenn der Ministerrat eines Tages seine Verhandlungstüren öffnen wird.

Geht man jedoch davon aus, dass die strukturellen nationalen Bedingungen taugliche Messindikatoren für staatliche Positionen sind, dann erlaubt der Vergleich der Größe des Kerns und seiner Lage differenzierte Rückschlüsse auf die Erwartungshaltung gegenüber Beitritten zu ziehen. Zum einen zeigt sich, dass trotz der zu erwartenden Veränderungen die Staaten Mittel- und Osteuropas weder in der Agrar- noch in der Beschäftigungspolitik die Ausreißerpositionen auf der inhaltlichen Output-Dimension einnehmen würden. Diese Positionen werden von den Mitgliedstaaten Griechenland in der Agrar- und von Spanien in der Beschäftigungspolitik vertreten. Dagegen würden die meisten Beitrittskandidaten extreme Positionen auf der haushaltspolitischen Input-Dimension haben. Im Vergleich zum Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens sind dadurch nicht nur Veränderungen bei Einstimmigkeit, sondern auch bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen zu erwarten. Gegenüber dem Beitritt von 1995 ist von einer Erhöhung beider Gefahren insbesondere für die Gründungsstaaten der Union auszugehen.

Diese Entwicklung macht deutlich, warum der auf der Amsterdamer Konferenz protokollierten Institutionenreform ein besonderer Stellenwert zukommt. Soll die Freiwilligkeit der Unionsmitgliedschaft erhalten bleiben, dann müssen Kompensationszahlungen an die Verlierer der Erweiterungsrounden entrichtet werden. Wer aber sind die Verlierer der anstehenden Erweiterung? Zum einen kommen hierfür die Gründungsstaaten in Frage, die mit einer Erhöhung ihres Haushalts-Inputs für die Erfüllung von zukünftigen EU-Aufgaben rechnen müssen. Zum anderen müssen aber auch die Beitrittskandidaten Kosten aufbringen, da sich ihr momentaner Status quo in Richtung des EU-Kerns verschieben wird. Geht man davon aus, dass der europäische Status quo bereits im Kern liegt, dann müssen die Beitrittskandidaten vor allem mit einer strikteren Haushaltsdisziplin rechnen, während sich die bereichsspezifische Ausgabenstruktur nur geringfügig verändern wird. Dabei macht die Entwicklung des Bruttosozialprodukts, des Agrarsektoranteils und der Arbeitslosenraten seit dem Ende des Ost-West-Konflikts deutlich, dass die Unterschiede zwischen den Staaten noch längere Zeit fortbestehen werden.

Literatur

- Baldwin, Richard E., 1994: Towards an Integrated Europe. London: Centre for Economic Policy Research.
- Baldwin, Richard E., 1995: The Eastern Enlargement of the European Union, *European Economic Review* 39: 474–81.
- Bueno de Mesquita, Bruce Stokman und Frans N. Stokman (Hg.), 1994: European Community Decision Making. Models, Applications, and Comparisons. New Haven: Yale University Press.
- Crombez, Christophe, 1996: Legislative Procedures in the European Community, *British Journal of Political Science* 26: 199–228.
- Crombez, Christophe, 1997: The Co-Decision Procedure in the European Union, *Legislative Studies Quarterly* 22: 97–119.
- European Union/Commission, 1997: Agenda 2000 (COM(1997)2000 Vol. II).
- European Union/Commission, 1998: Regular Report of the Commission on Cyprus' progress towards accession (COM(1998)710, 04.11.1998).
- European Union/Commission, 1999b: Report updating the Commission's Opinion on Malta's Application for Membership (COM(1999)69 final, 17.02.1999).

- Garrett, Geoffrey, und George Tsebelis, 1996: An Institutional Critique of Intergovernmentalism, *International Organization* 50: 269–299.
- Hagen, Jürgen von, 1997: Wirtschaftspolitische Aspekte der Osterweiterung der EU. in: *Thomas König, Elmar Rieger und Hermann Schmitt* (Hg.): Europäische Institutionenpolitik, *Mannheimer Jahrbuch für europäische Sozialforschung*, Bd. 2. Frankfurt a.M.: Campus.
- Hinich, Melvin J., und Michael C. Munger, 1997: *Analytical Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, Simon, 1999: *The Political System of the European Union*. Houndmills: Macmillan.
- König, Thomas, 1997: Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem. Gründe und Konsequenzen nationaler und parlamentarischer Integration. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- König, Thomas, und Heiner Schulz, 1997: The Efficiency of Legislative Decision Making in the European Union. Berkeley, Cal.: Center for German and European Studies Working Paper 1.54, University of California.
- König, Thomas, und Thomas Bräuninger, 1997: Europäische Integration: Institutionenpolitik zwischen Parlamentarismus und Intergovernmentalismus. S. 267–288 in: *Thomas König, Elmar Rieger und Hermann Schmitt* (Hg.): Europäische Institutionenpolitik. *Mannheimer Jahrbuch zur Europäischen Sozialforschung*, Bd. 2. Frankfurt a.M.: Campus.
- König, Thomas, und Thomas Bräuninger, 1998: The Inclusiveness of European Decision Rules, *Journal of Theoretical Politics* 10: 125–41.
- Krehbiel, Keith, 1996: Institutional and Partisan Sources of Gridlock. A Theory of Divided and Unified Government, *Journal of Theoretical Politics* 8: 7–40.
- Lane, Jan-Erik, Reinert Meland und Sven Berg, 1995: The EU Parliament: Seats, States and Political Parties, *Journal of Theoretical Politics* 7: 395–400.
- Langrish, Sally, 1998: The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights, *European Law Review* 23: 3–19.
- Mayhew, Alan, 1999: *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mueller, Dennis C., 1999: *Constitutional Issues Regarding European Union Expansion*. Wien: Unveröffentlichtes Manuskript.
- Nugent, Neill, 1994: *The Government and Politics of the European Union*, 3. Aufl. Houndmills: Macmillan.
- Ordeshook, Peter C., 1986: *Game Theory and Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pederson, Thomas, 1994: *European Union and the EFTA countries. Enlargement and Integration*. London: Pinter.
- Preston, Chris, 1997: *Enlargement and Integration in the European Union*. New York: Routledge.
- Soveroski, Marie, 1997: *Agenda 2000: An Appraisal of the Commission's Blueprint for Enlargement*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Steunenberg, Bernard, 1994: Decision Making Under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community, *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150: 642–669.
- Steunenberg, Bernard, Dieter Schmidchen und Christian Koboldt, 1999: Strategic Power in the European Union: Evaluating the Distribution of Power in Policy Games, *Journal of Theoretical Politics* 11: 339–366.
- Tsebelis, George, 1994: The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter, *American Political Science Review* 88: 128–142.
- Tsebelis, George, 1996: More on the European Parliament as a Conditional Agenda Setter: Response to Moser, *American Political Science Review* 90: 839–844.
- Tsebelis, George, und Geoffrey Garrett, 1999: Why Resist the Temptation to Apply Power Indices to the European Union?, *Journal of Theoretical Politics* 11: 291–308.
- United Nations, 1999: *World Development Indices*. New York: United Nations.
- United Nations/Commission for Europe, 1998: *Trends in Europe and North America. 1998 Statistical Yearbook of the UN/ECE*. Geneva: United Nations.