

## Kopenhagener Konsequenzen: Gesetzgebung in der EU vor und nach der Erweiterung\*

Obwohl die anstehende Erweiterung die Europäische Union (EU) vor sehr konkrete Herausforderungen stellt, dominieren noch immer nur schwach belegte Prognosen die akademische Debatte. Diese Empirieferne gilt gerade auch für jene Untersuchungen, welche die Auswirkungen dieses Integrationsschubes auf die Entscheidungsprozesse thematisieren. So erwartet *Bart Kerremans*<sup>1</sup>, dass die Aufnahme der relativ armen Mitgliedstaaten die Heterogenität der Präferenzen verstärke. Da sich seiner Ansicht nach die gegenwärtig vorherrschende Nord-Süd-Kluft in einen Nord-Süd-Ost-Konflikt verwandle, werde die institutionelle Kapazität der Europäischen Union leiden. *George Tsebelis* und *Xenophon Yataganas*<sup>2</sup> sowie *Richard Baldwin* et al.<sup>3</sup> erwarten, dass die neuen Entscheidungsregeln des Vertrages von Nizza die Gefahr von Blockaden anwachsen lassen, und *Alberto Alesina* und *Enrico Spolare*<sup>4</sup> vermuten sogar, dass Erweiterung generell den Wunsch nach einer Zurücknahme von Integrationsschritten aufkommen lasse.

Ähnliche Befürchtungen haben die Debatte um die Erweiterung der Europäischen Union seit Mitte der 1990er Jahre begleitet, als die Mitgliedstaaten den Verhandlungsfahrplan festlegten. Als im Dezember 2002 der Europäische Rat in Kopenhagen die erste Verhandlungsrunde erfolgreich abschloss, waren trotz aller Euphorie solche Befürchtungen weiter zu hören. So griff, um nur ein Beispiel zu nennen, der EU-Abgeordnete *Hans-Peter Martin*<sup>5</sup> die Rigidität der in Nizza festgelegten Abstimmungsregeln an: „Statt Mehrheitsentscheidungen im Rat zu akzeptieren und den EU-Abgeordneten die Mitentscheidungskompetenz einzuräumen, wird weiterhin die Vetoheule geschwungen.“ Das vorläufige Scheitern der institutionellen Reform im Dezember 2003 hat diese Ängste intensiviert.

Den Schreckensszenarien über den Zusammenhalt der Organisation haftet aber das Problem an, dass sie vergangenes Verhalten einfach in die Zukunft fortschreiben und keine solide empirische Basis besitzen. Die Beobachter nehmen mit Ausnahme von *Thomas Kö-*

\* Dieser Artikel beruht auf der unveröffentlichten Magisterarbeit von *Michael Dobbins* sowie Vorträgen *Gerald Schneiders* an den Universitäten von St. Gallen (Januar 2003) und Siena (März 2003). Wir möchten uns bei *Maurizio Cotta* und *Simon Hug* für Kommentare bedanken.

1 *Bart Kerremans*, The Political and Institutional Consequences of Widening: Capacity and Control in an Enlarged Council, in: *Pierre-Henri Laurent Marc Maresceau* (Hrsg.), *The State of the European Union*, Vol. 4: Deepening and Widening, Lynne Rienner, Boulder 1998.

2 *George Tsebelis/Xenophon Yataganas*, Veto Players and Decision Making in the EU after Nice, in: *Journal of Common Market Studies*, 40. Jg. (2002), S. 28.

3 *Richard Baldwin/Erik Berglöf/Francesco Giavazzi/Mika Widgrén*, Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified?, Centre for Economic Policy Research, ORT 2001.

4 *Alberto Alesina/Enrico Spolare*, On the Number and Size of Nations, in: *Quarterly Journal of Economics*, 112. Jg. (1997), S. 1027 – 1056.

5 *Hans-Peter Martin*, Wider die Osterweiterung, in: *Spiegel Online* (9. April 2003), <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,244000,00.html>.

nig und Thomas Bräuninger<sup>6</sup> einfach ohne weitere Prüfung an, dass die Heterogenität der Präferenzen durch die räumliche Ausdehnung der Organisation wachse. In diesem Aufsatz versuchen wir, die Auswirkungen der Erweiterung für die zentralen legislativen Konfliktlinien zu erfassen. Wir untersuchen zu diesem Zweck detailliert drei der Befürchtungen, die in Zusammenhang mit der Erweiterungsdiskussion geäußert worden sind: Werden Entscheidungen instabiler? Werden die Blockadefahr und damit die Veränderungsresistenz des Status quo noch zunehmen? Und werden sich zukünftige Entscheidungen weniger am Median in der EU-Bevölkerung orientieren, als es gegenwärtig der Fall ist?

Unsere theoretische Analyse beruht dabei auf räumlichen Präferenzmodellen, einem Sonderzweig der nichtkooperativen Spieltheorie, der sich besonders gut zur Evaluation von Entscheidungsregeln eignet. Mit der Hilfe dieser Modelle ist es möglich, die Auswirkungen von legislativen Entscheidungsverfahren bei unterschiedlichen Anordnungen von Präferenzen und des Status quo präzise zu erfassen. Zum einen lässt sich zeigen, ob sich die Akteure auf eine politische Reform und damit eine Änderung des Status quo einigen können. Zum anderen erlauben die Modelle, die „Gewinner“ und die „Verlierer“ legislativer Entscheidungsverfahren zu benennen. Ein Nutzenverlust wird dabei als Abweichung der Entscheidung von der Präferenz eines Akteurs interpretiert. Grundlage zur Evaluation, welche Position sich letztlich durchsetzen wird, sind das Gleichgewichtskonzept von *John Nash* und Verfeinerungen dieses Analyseinstrumentes. Räumliche Präferenzmodelle sind besonders in der amerikanischen Forschung zu legislativen und konstitutionellen Entscheidungsprozessen mittlerweile das Standardverfahren in formal-analytischen Untersuchungen. Die verwendeten Daten entspringen Experteninterviews, die wir zur Identifikation der Politikpräferenzen der gegenwärtigen und künftigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Herbst 2002 durchgeführt haben. Empirisch liegt der Fokus auf dem Ministerrat, dem mächtigsten Akteur innerhalb der EU-Gesetzgebung.

### 1. Stand der Forschung

Studien, in denen die Effekte der Erweiterung auf die Gesetzgebung der EU untersucht werden, sind selten. So hat sich die einschlägige Literatur zunächst noch allgemeinen Problemen wie der optimalen Größe von politischen Organisationen<sup>7</sup> oder der Kompatibilität von Erweiterung und Vertiefung<sup>8</sup> zugewandt. Erst mit dem Ende des Verhandlungsprozesses hat sich die Frage intensiviert, welche institutionellen Effekte zu erwarten

<sup>6</sup> *Thomas König/Thomas Bräuninger*, Europa am Scheideweg? Erweiterungen und die Handlungsfähigkeit der Union, in: *Maurizio Bach* (Hrsg.) Die Europäisierung nationaler Gesellschaften, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 40. Jg. (2000), Special issue, Opladen/Wiesbaden, S. 112 – 129; *Thomas König/Thomas Bräuninger*, The Eastern Enlargement of the EU – Institutional Reform and Accession Scenarios, unveröffentlichtes Manuskript, 2002.

<sup>7</sup> *Alberto Alesina/Enrico Spolare*, a.a.O.

<sup>8</sup> *Gerald Schneider*, A Never Ending Success Story? The Politics of Deepening and Widening the European Union, in: *Bernard Steunenberg* (Hrsg.), Widening the European Union. The Politics of Institutional Change and Reform, London 2002, S. ??? – ???.

sind. Mit Hilfe einer Computersimulation zeigt etwa *Ken Kollman*<sup>9</sup>, wie die rotierende Präsidentschaft mit der Erweiterung an eine Grenze gelangen wird, weil über den halbjährlich wechselnden Vorsitz im Ministerrat immer weniger gewährleistet ist, dass effiziente Lösungen gefunden werden können. *Hanno Nurmi* und *Madeleine O. Hosli*<sup>10</sup> argumentieren ähnlich mit Hilfe der kooperativen Spieltheorie, dass ein erweiterter Ministerrat von den informellen Regeln, die gegenwärtig seine Verhandlungen prägen, zu einer verstärkt formalisierten Verhandlungsführung finden muss.

Für die legislativen Entscheidungsprozesse zeigt *Bernard Steunenberg*<sup>11</sup> mit Simulationen, dass die Blockadegefahr nicht sehr zunimmt, besonders für jene Vorhaben, für die qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse im Ministerrat möglich sind. Seine Ergebnisse, die auf einfachen räumlichen Präferenzmodellen beruhen, belegen aber auch, dass sich je nach Verteilung der Präferenzen die Wahrscheinlichkeit eines Politikwandels deutlich unterscheidet. So kann sich bei einer uniformen Verteilung der Idealpunkte der Status quo deutlich besser behaupten als bei einer Normalverteilung. Zu anderen Schlüssen kommen hingegen *George Tsebelis* und *Xenophon Yataganas*<sup>12</sup>. Sie demonstrieren ebenfalls mit Hilfe von räumlichen Präferenzmodellen, dass die Reformen, die mit dem Vertrag von Nizza eingeführt wurden, die Menge der Punkte vergrößern, die nicht überstimbar sind; damit wachse die Blockadegefahr.

Das Hauptproblem dieser Analysen besteht jedoch in ihrer eingeschränkten Datenbasis, so dass die widersprüchlichen Aussagen kaum überraschen. Die frühe Studie von *Thomas König/Thomas Bräuninger*<sup>13</sup> nimmt von unbelegten Annahmen über die Präferenzprofile der künftigen Mitgliedstaaten Abstand und untersucht empirisch, wie groß die Blockadegefahr in einer erweiterten EU ist. Mit Hilfe von Strukturdaten der einzelnen Staaten zeigen sie, dass besonders bei qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen der Status quo auch künftig weniger häufig unverändert bleibt, als uns die Erweiterungspessimisten weismachen machen wollen. Die verwendeten Daten sind aber insofern nicht ideal, als sich Regierungen bei den Verhandlungen im Ministerrat wohl nur zum Teil von aggregierten wirtschaftlichen und sozialen Interessen eines Landes leiten lassen, sondern eher Parteipräferenzen und Lobbywünsche berücksichtigen. In dieser Studie untersuchen wir deshalb aufgrund von Interviewdaten, wie groß die Blockadegefahr in einer erweiterten EU ist.

Um die Entscheidungsprozesse im Ministerrat bewerten zu können, nehmen wir Rekurs auf die bereits erwähnten räumlichen Präferenzmodelle. Grundlegende Annahme dieses spieltheoretischen Sonderzweiges ist, dass sich die Präferenzen der Akteure als Punkte (so genannte Idealpunkte) in einem gegebenen Konflikttraum (mit ein, zwei oder mehr Dimensionen) darstellen lassen. Je näher eine Entscheidung beim Idealpunkt liegt, desto geringer ist der Nutzenverlust für einen Akteur.

9 *Ken Kollman*, The Rotating Presidency of the European Council as a Search for Good Policies, in: *European Union Politics*, 4. Jg. (2003), S. 51 – 74.

10 *Hanno Nurmi/Madeleine Hosli*, Which Decision Rules for the Council, in: *European Union Politics*, 4. Jg. (2003), S. 37 – 50.

11 *Bernard Steunenberg*, An Even Wider Union – The Effects of Enlargements on EU Decision-making, in: *ders.* (Hrsg.) a.a.O., S. ??? – ???.

12 *George Tsebelis/Xenophon Yataganas*, a.a.O., 2002.

13 *Thomas König/Thomas Bräuninger*, a.a.O., 2000.

Wir evaluieren dabei drei Sorgen, die direkt oder indirekt mit dem Erweiterungsprozess verbunden werden. Hinter diesen verbergen sich unterschiedliche Einschätzungen darüber, in welchem Umfang die Gesetzgebungsverfahren Grunderfordernissen genügen, die an politische Institutionen gestellt werden. Erstens sollen Entscheidungen in dem Sinne stabil sein, dass keine Zyklen und paradoxe Ergebnisse auftreten. In der Erweiterungsdiskussion schien immer wieder die Befürchtung durch, dass sich in einer politischen Organisation mit 25 oder mehr sehr unterschiedlichen Mitgliedstaaten die Ergebnisse der Entscheidungen nicht mehr vorhersagen lassen, weil die Zahl der Koalitionen und möglichen Gegenkoalitionen stark steigt<sup>14</sup>. Eine zweite Grundanforderung an ein politisches System bezieht sich auf dessen Reformfähigkeit. So sollte ein einmal beschlossener Status quo revidierbar sein. Die Stillstandsbedürfnis ist, wie erwähnt, bereits verschiedentlich evaluiert worden, oft allerdings ohne Rückbindung an Daten. Die dritte Sorge, die Integrations skeptiker umgetrieben hat, bezieht sich auf die Repräsentativität der Gesetzgebung. Diese ist abgeleitet aus der Erwartung an demokratische Entscheidungsprozesse, dass die Ergebnisse möglichst den Willen einer Mehrheit der Bürger repräsentieren sollten. Für die Erweiterung besteht nun der Verdacht, dass die Tendenz zu ineffizientem Stimmentausch (Logrolling) und die damit verbundene Stärkung protektionistischer Kreise noch zunehmen könnte<sup>15</sup>.

### 1.1. Die Stabilität kollektiver Mehrheitsentscheidungen

Die erste wünschenswerte Eigenschaft politischer Institutionen ist, dass sie verlässliche und vorhersagbare Entscheidungen produzieren. In der politikwissenschaftlichen Literatur wird dieses Problem unter der Frage der Stabilität von kollektiven Entscheidungen diskutiert, wobei „stabil“ als das Gegenteil von „chaotisch-unvorhersehbar“ zu verstehen ist. „Stabil“ bedeutet somit nicht wie im gewöhnlichen Sprachgebrauch „zeitlich dauerhaft“ sondern „nicht-chaotisch“ und „nicht-zyklisch“.

Während *Kenneth J. Arrow*<sup>16</sup> und *Richard D. McKelvey*<sup>17</sup> postulieren, dass kollektive Akteure keine kohärenten Entscheidungen treffen können, sondern ihre Entscheidungsergebnisse entweder chaotisch-zufällig oder aber das Resultat von Manipulation eines Agendasetzers oder gar Diktators sind, schränken *Duncan Black*<sup>18</sup>, *Charles R. Plott*<sup>19</sup> und *James F. Adams/Ernest W. Adams*<sup>20</sup> diese These für bestimmte Bedingungen ein: Stabile Entscheidungen sind demnach zumindest bei nur einer Konfliktdimension oder extrem symmetrischen Präferenzkonstellationen zu erwarten. Dass empirisch wesentlich mehr stabile Entscheidungen zu beobachten sind,

14 Zum Beispiel *Gerald Schneider*, a.a.O., 2002.

15 Siehe etwa *Roland Vaubel*, *Europa-Chauvinismus. Der Hochmut der Institutionen*, München 2001.

16 *Kenneth J. Arrow*, *Social Choice and Individual Values*, New Haven 1963 (1. Auflage 1952).

17 *Richard D. McKelvey*, *Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control*, in: *Journal of Economic Theory*, 12. Jg. (1976), S. 472 – 482; *Richard D. McKelvey*, *General Conditions for Global Intransitivities in Formal Voting Models*, in: *Econometrica*, 47. Jg. (1979), S. 1085 – 1112.

18 *Duncan Black*, *The Theory of Committees and Elections*, Boston 1958.

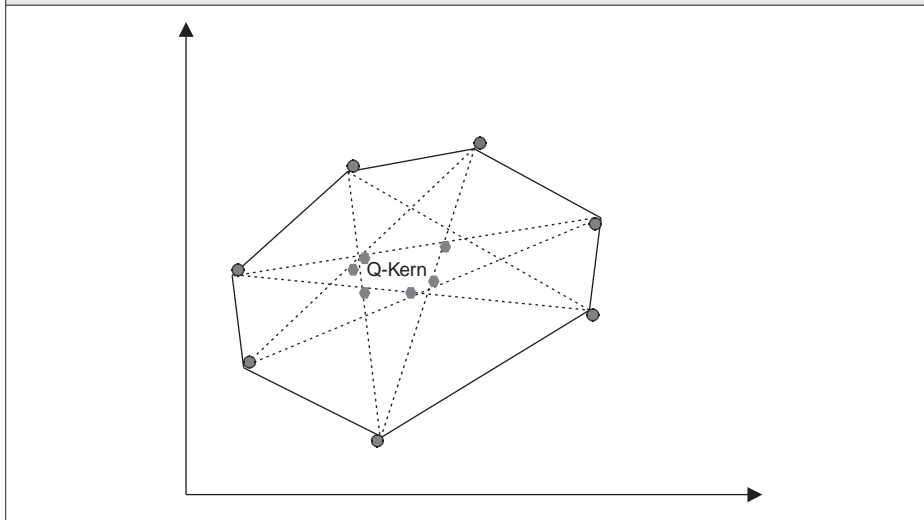
19 *Charles R. Plott*, *A Notion of Equilibrium and its Possibility under Majority Rule*, in: *The American Economic Review*, 57. Jg. (1967), S. 787 – 806.

20 *James F. Adams/Ernest W. Adams*, *The Geometry of Voting Cycles*, in: *Journal of Theoretical Politics*, 12. Jg. (2000), S. 131 – 153.

als theoretisch durch die Chaos-Theoreme<sup>21</sup> prognostiziert, erklären *Gordon Tullock*<sup>22</sup> und *Kenneth A. Shepsle/Barry R. Weingast*<sup>23</sup> mit dem Vorliegen von Stimmentausch beziehungsweise durch institutionelle Regeln wie Agendasetzungsrechte.

Die Frage der Stabilität von Entscheidungsprozessen ist für die Analyse des Ministerrates insofern relevant, als bei einem mehrdimensionalen Entscheidungsraum kein Kern an stabilen Entscheidungen selbst für den Fall garantiert ist, dass eine qualifizierte Mehrheitsregel gilt. Der Kern ist definiert als die Menge von Punkten in einem Konfliktraum, die bei der gegebenen Entscheidungsregel nicht dominiert, das heißt überstimmt werden kann<sup>24</sup>. Abbildung 1 veranschaulicht den qualifizierten Mehrheits-Kern (kurz Q-Kern) eines Gremiums mit sieben Mitgliedern bei zwei Konfliktdimensionen, das mit 5/7-Mehrheit entscheidet. Die gestrichelten Linien verbinden jeweils zwei für eine mögliche Mehrheitskoalition entscheidende (so genannte pivotale) Akteure, und trennen Punkte, die von einer überstimmbaren Minderheit von zwei Akteuren präferiert werden und solche, die die Gewinnkoalition bevorzugt. Der Q-Kern ergibt sich als die Schnittmenge der nicht-dominierten Punkte aller möglichen räumlich zusammenhängenden Gewinnkoalitionen und entspricht dem zentral liegenden Sechseck in Abbildung 1. Punkte im Q-Kern werden von keiner Koalition dominiert.<sup>25</sup>

Abbildung 1: Q-Kern eines Gremiums mit sieben Mitgliedern, das mit 5/7-Mehrheit entscheidet



21 *Kenneth J. Arrow*, a.a.O., 1963; *Richard D. McKelvey*, a.a.O., 1976; *Richard D. McKelvey*, a.a.O., 1979.

22 *Gordon Tullock*, Why so much stability?, in: *Public Choice*, 37. Jg. (1981), S. 189 – 202.

23 *Kenneth A. Shepsle/Barry R. Weingast*, Structure-induced equilibrium and legislative choice, in: *Public Choice*, 37. Jg. (1981), S. 503 – 519.

24 Siehe zum Beispiel *David H. Koehler*, Committee Choice and the Core under Supramajority Rule: Results from Simulation of Majority Choice in 2-dimensional Space, in: *Public Choice*, 87. Jg. (1996), S. 281 – 301.

25 Der Kern ist umso größer, je strenger die Entscheidungsregel ist (*David H. Koehler*, a.a.O., 1996, S. 290), im Extremfall einer Einstimmigkeitsregel entspricht er dem gesamten Pareto set (in Abbildung 1 das aus den sieben Idealpunkten gebildete Siebeneck). Er kann auch ein Liniensegment, ein Punkt oder nichtexistent sein (siehe Abschnitt 2.1.4.).

Ob ein strukturell stabiler Kern existiert, hängt auch von der Anzahl der Konfliktdimensionen und der Strenge der Entscheidungsregel ab. Bei ein und zwei Konfliktdimensionen bedarf es eines Minimalquorums von Zweidrittel, bei drei Dimensionen Dreiviertel der Stimmen<sup>26</sup>. Die aktuelle Entscheidungsregel des Ministerrats (EU-15) für eine qualifizierte Mehrheit beträgt 62 von 87 Stimmen. Sie erfüllt zwar nicht das zweite, aber das erste Kriterium; daher kann ab drei Dimensionen nicht mit Sicherheit vom Vorliegen eines stabilen Q-Kerns ausgegangen werden, bis zu zwei Dimensionen ist dies jedoch praktisch garantiert. Empirisch umfassen Gesetzesprojekte für EU-Verordnungen und Richtlinien ohnehin fast nie mehr als zwei Dimensionen<sup>27</sup>, so dass die Frage der Existenz eines Kerns bei drei Entscheidungsdimensionen nur beschränkte praktische Relevanz hat.

Durch die Bestimmungen des Vertrags von Nizza wurde die Entscheidungsregel zum Erreichen einer qualifizierten Mehrheit entgegen der erklärten Absicht der Mitgliedstaaten auf 73,4 Prozent verschärft und zwei zusätzliche Kriterien eingeführt, nämlich dass 62 Prozent der Bevölkerung der Mitgliedstaaten und eine Mehrheit der Mitgliedstaaten repräsentiert sind. Diese zusammen dürften mindestens einer Dreiviertel-Mehrheit entsprechen.

Ein Entscheidungsergebnis, das außerhalb des Kerns liegt, müsste zum Kern hin tendieren; umgekehrt ist ein Ergebnis innerhalb des Kerns stabil, denn es gibt keine Mehrheitskoalition für seine Veränderung<sup>28</sup>. Andererseits müsste eine Veränderung der Präferenzkonstellation, die zu einer Verschiebung des Kerns führt, mittelfristig auch eine entsprechende Veränderung des Entscheidungsergebnisses nach sich ziehen<sup>29</sup>. Je größer der Kern, umso wahrscheinlicher ist eine stabile Entscheidung, umso größer ist allerdings auch die Macht von Agendasetzern, ein Ergebnis in ihrem Sinne zu beeinflussen<sup>30</sup>.

## 1.2. Gefahr von Entscheidungsblockaden

Neben der Fähigkeit, konsistente und stabile Entscheidungen herbeizuführen, ist die Reformfähigkeit eine zweite zentrale wünschenswerte Eigenschaft von politischen Institutionen. Sie bedeutet, dass bei einer Veränderung der Akteurspräferenzen eine Veränderung des Status quo möglich ist und dauerhafte Entscheidungsblockaden (gridlock) verhindert werden. In der politikwissenschaftlichen Literatur wird das Problem auch unter dem Begriff der Reformträgheit („reform inertia“) diskutiert<sup>31</sup>. *Fritz Scharpf*<sup>32</sup> diagnostiziert in diesem Sinne eine

26 Dies entspricht der so genannten Kramer-Zahl:  $Q_k \geq W/(W+1)$ ; siehe *Norman Schofield/Bernard Grofman/Scott L. Feld*, The Core and the Stability of Group Choice in Spatial Voting Games, in: *American Political Science Review*, 82. Jg. (1988), S. 196 – 211; *Joseph Greenberg*, Consistent Majority Rules Over Compact Sets of Alternatives, in: *Econometrica*, 47. Jg. (1979), S. 627 – 636.

27 *Dietrich Drüner*, Koalitionsbildung im EU-Ministerrat: Wer sind Gewinner und Verlierer bei der Rechtsetzung in der Europäischen Union?, Diplomarbeit, Universität Konstanz 2002.

28 *Thomas König/Thomas Bräuninger*, a.a.O., 2002.

29 *Simon Hug*, Nonunitary Actors in Spatial Models – How far is far in Foreign Policy?, in: *Journal of Conflict Resolution*, 43. Jg. (1999), S. 479 – 500.

30 *Thomas König/Thomas Bräuninger*, a.a.O., 2002; *George Tsebelis/Xenophon Yataganas*, a.a.O., 2002.

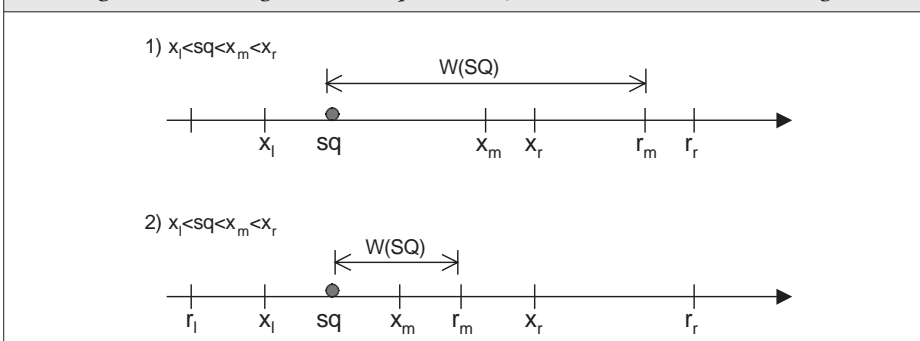
31 *Bernard Steunenberg*, a.a.O., 2002. Ein Maß zur Analyse der Reformträgheit ist dabei der inertia index (*Bernard Steunenberg/Dieter Schmidtchen/Christian Koboldt*, Strategic Power in the European Union – Evaluating the Distribution of Power in Policy Games, in: *Journal of Theoretical Politics*, 11. Jg. (1999), S. 339 – 366.). Dieser gibt eine mittlere statistische Wahrscheinlichkeit dafür wieder, dass es eine den Status quo verändernde Gewinnkoalition bei verschiedenen, zufällig erzeugten, Präferenzkonstellationen gibt.

32 *Fritz Scharpf*, Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalis-

geringe Reformfähigkeit und systematische Blockadegefahr in der EU durch divergierende Interessen und zu hohe Mehrheitserfordernisse im Ministerrat<sup>33</sup>. Durch die Reformen von Nizza wurde einerseits die Anwendung der qualifizierten Mehrheit ausgeweitet, andererseits jedoch die Schwelle zum Erreichen einer qualifizierten Mehrheit erhöht<sup>34</sup>. Der Netto-Effekt dieser Veränderungen hin zu einer vermehrten Anwendung einer allerdings verschärften Qualifizierten-Mehrheits-Regel für die Gefahr der von *Scharpf* postulierten Politikverflechtungsfalle ist deshalb schwer abzuschätzen.

Weitere Kriterien zur Beurteilung der Reformfähigkeit eines Gremiums bietet die Literatur über räumliche Präferenzmodelle, insbesondere über das Konzept der Gewinnmenge. Das „Winset“ eines Punktes, der zum Beispiel den Status quo repräsentiert, ist definiert als die Menge der Punkte, die eine Mehrheit diesem Punkt vorzieht<sup>35</sup>. Solange das Winset des Status quo leer bleibt, ist keine Veränderung möglich. Das heißt, je kleiner das Winset, desto weniger reformfreudig und -fähig ist das Entscheidungsgremium, denn es ist nur eine geringfügige beziehungsweise keine Reform des Status quo möglich<sup>36</sup>. Das Winset ist dann klein oder sogar leer, wenn die Idealpunkte der Akteure gleichmäßig und symmetrisch um den Status quo verteilt sind. Wenn zum Beispiel zwei gleich starke Blöcke von Akteuren auf entgegengesetzten Seiten des Status quo liegen, ist dieser keiner Reform zugänglich, weil zwar alle eine Veränderung wollen, aber in entgegengesetzte Richtungen. Abbildung 2 zeigt, wie sich das Winset verkleinert, wenn der zentrale Akteur (der so genannte Pivotspieler) näher zum Status quo rückt. Das Entscheidungsgremium besteht dabei aus drei Mitgliedern, wobei das „linke“ Mitglied nicht in die Entscheidung eingreifen kann, da sein Idealpunkt  $X_l$  auf der anderen Seite des Status quo liegt. Die entscheidende Stimme wirft der Median in die Waagschale. Das Winset ist das Intervall zwischen dem Status quo und dem Reversionspunkt  $r_m$ , der für den Median den gleichen Nutzen abwirft wie der Status quo.

Abbildung 2: Gewinnmenge des Status quo ( $W(SQ)$ ) vor und nach der Erweiterung



mus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 26. Jg. (1985), S. 323 – 356; *ders.*, Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder 1997.

33 Mit seinem Konzept der Politikverflechtungsfalle beschreibt er den Effekt, dass ein Politikbereich irgendwann vergemeinschaftet wird, um gemeinsame Probleme effizienter zu lösen. Die auf europäischer Ebene beschlossene Lösung wird mit der Zeit problemunangemessen und ineffizient. Eine Reform dieser Politik ist nun zum einen auf nationaler Ebene nicht mehr möglich, weil es sich um eine Gemeinschaftspolitik handelt, und zum anderen auf europäischer Ebene äußerst schwierig aufgrund der strengen Mehrheitserfordernisse.

34 Siehe unter anderem *Claus Giering*, Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen, in: *Werner Weidenfeld* (Hrsg.), Nizza in der Analyse – Strategien für Europa, Gütersloh 2001, S. ??? – ???.

35 *Melvin J. Hinich*, *Michael C. Munger*, Analytical Politics, Cambridge 1997, S. 62.

36 *George Tsebelis*, Veto Players, New York 2002; *ders.*/*Xenophon Yataganas*, a.a.O., 2002.

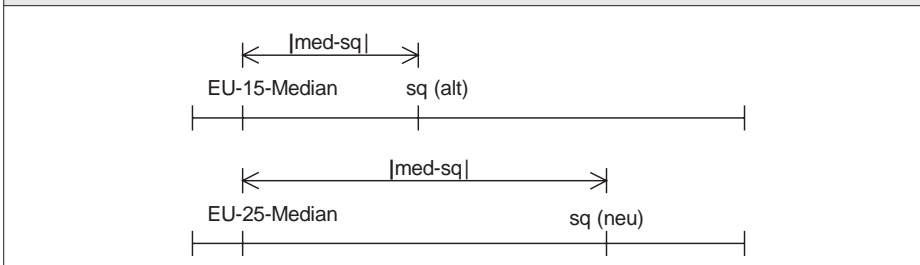
Mit anderen Worten beeinflusst die Heterogenität der Präferenzen die Größe des Winsets und damit die Reformfähigkeit. Präferenzheterogenität lässt sich unter anderem durch die Varianz und durch die Polarisierung der Idealpunkte messen.

### 1.3. Gefahr der Diskongruenz zwischen Median und Status quo

Ein zentrales Kriterium zur Beurteilung von Institutionen evaluiert, inwiefern Entscheidungsergebnisse mit den Wünschen der Bevölkerungsmehrheit korrespondieren. Solche Kongruenzprobleme sind typisch für föderale Systeme wie die Europäische Union, in der Kleinstaaten überrepräsentiert sind. Die Gefahr einer solchen Kluft zwischen EU-Beschlüssen und Bevölkerungswünschen wird schließlich durch die für den Ministerrat übliche Praxis des Stimmentausches<sup>37</sup> intensiviert. Im Falle der EU-Erweiterung haben wir es mit überwiegend strukturschwachen (zum Teil stark landwirtschaftlich geprägten Staaten) zu tun, die weitere Protektion im Agrar-, Industrie- und zum Teil auch im Fischereisektor anstreben. Wenn wir davon ausgehen, dass es diese Tendenz gibt, ist es auch möglich, dass sich Regierungen vor allem durch Stimmentausch durchsetzen, die von gesellschaftlichen Sonderinteressen geleitet sind. Damit verlagert sich der politische Status quo weg vom Median mit der Folge, dass die Präferenz einer Mehrheit von der einer Minderheit untergraben wird<sup>38</sup>.

Darstellen lässt sich die Gefahr der Umverteilung durch die Kongruenz des Status quo mit den Interessen der EU-Mehrheit. Eine solche Analyse hat beispielsweise *Christophe Crombez*<sup>39</sup> vorgelegt, um den Vorwurf zu qualifizieren, in der EU gebe es ein „demokratisches Defizit“. Abbildung 3 illustriert, wie sich der Übereinstimmungsgrad zwischen Ergebnissen und Mehrheitswillen operationalisieren lässt. Der Vereinfachung halber gehen wir davon aus, dass der Median unverändert bleibt. Die Kongruenz misst den Abstand zwischen der Medianposition und der Entscheidung im Ministerrat, die wir hier durch den alten und neuen Status quo beschreiben.

**Abbildung 3: Kongruenz zwischen EU-Median und EU-Entscheidungen ausgedrückt durch die Distanz  $|med-sq|$  vor und nach der Erweiterung**



37 *Mikko Mattila*/*Jan-Erik Lane*, Why Unanimity in the Council?, in: *European Union Politics*, 2. Jg. (2001), S. 31 – 52.

38 *John Huber*/*G. Bingham Powell*, Congruence between Citizens and Policy-Makers in Two Versions of Liberal Democracy, in: *World Politics*, 46. Jg. (1994), S. 291 – 326.

39 *Christophe Crombez*, The Democratic Deficit in the European Union. Much Ado about Nothing?, in: *European Union Politics*, 4. Jg. (2003), S. 101 – 120.



## 2. Forschungsdesign

Die Erhebung der empirischen Daten geschah in zwei Schritten. Zunächst bestimmten wir die Präferenzprofile der alten Mitgliedstaaten. Dies geschah, indem wir Entscheidungsfälle eines neuen Datensatzes bestimmten Konfliktfeldern zuwies und anschließend mit Hilfe einer Hauptkomponentenanalyse die dahinter liegende Präferenzkonfiguration ermittelten. Mit diesem Datensatz unter dem Namen „Decision Making in the European Union“ wurden für rund 60 legislative Entscheidungsprozesse die Präferenzen sowie andere Angaben der einzelnen Akteure (15 Mitgliedstaaten, Europäisches Parlament und Kommission) erhoben<sup>40</sup>. Dabei haben wir uns auf diejenigen Konfliktlinien beschränkt, die sich während der Beitrittsverhandlungen als besonders konfliktgeladen erwiesen und wofür unter den Kandidaten bereits relativ feste Präferenzen festzustellen sind (zum Beispiel Agrarsubventionen, Fischerei, aber nicht etwa Kulturpolitik, Verkehrspolitik).

Die Verwendung der Faktorenanalyse hat den Vorteil, dass sich die latenten Konfliktdimensionen empirisch anhand der gegebenen Präferenzen bestimmen lassen. Beispielsweise haben wir für den Landwirtschaftsministerrat drei zentrale Streitthemen ermittelt (Subventionsfragen, Grad an Verbraucherschutz, und europäische Regulierung des Agrarsektors), für die im Anschluss die Positionen aller Staaten und supranationaler Institutionen statistisch festgelegt wurden. Eine weitere Stärke der Faktorenanalyse besteht darin, dass man sich nicht auf ad hoc Behauptungen zu legislativen Präferenzen stützen muss. Zur Ergänzung des politischen Spektrums wurden Präferenzdaten für vier weitere Politikbereiche, die nicht im Datensatz vertreten sind, durch den Rückgriff auf Sekundärliteratur und Strukturdaten erhoben.<sup>41</sup> Insgesamt identifizierten wir Präferenzprofile für neun Politikbereiche: 1. Abschaffung/Erhöhung der Agrarsubventionen, 2. Konsumenten- beziehungsweise produzentenfreundliche Regulierungen, 3. Restriktionen in der Fischereipolitik, 4. Deregulierung /Regulierung Binnenmarkt, 5. Allgemeine Außenwirtschaftspolitik: Protektionismus/Freihandel, 6. Außenwirtschaftspolitik für Agrarimporte/-exporte, 7. Justiz und Inneres: Nationalstaatliche vs. EU-Regulierungen, 8. Umweltpolitik: Status quo vs. Ausbau, 9. Sozialpolitik: Kapital- vs. Arbeitsinteressen.

Zur Bestimmung der Präferenzen der neuen Mitglieder wurden in Brüssel 16 halbstrukturierte Interviews mit hochrangigen EU-Erweiterungsexperten und diplomatischen Vertretern der Beitrittskandidaten über die Präferenzen der Beitrittsländer durchgeführt. Zur

40 *Stefanie Bailer/Gerald Schneider*, Mächtig, aber wenig einflussreich: Das Integrationsdilemma Deutschlands, in: *Integration* 01 (2002), S. 49 – 60; *Christopher Achen/Thomas König/Frans Stokman/Robert Thomson*, *The European Union Decides*, unveröffentlichtes Buchmanuskript, 2004.

41 Präferenzen für den Bereich Umweltpolitik: *George Tsebelis*, *The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter*, in: *American Political Science Review*, 88. Jg. (1994), S. 128 – 142; *Katharina Holzinger*, *Der Einfluß der neuen Mitglieder auf die EU-Umweltpolitik. Ein spieltheoretischer Ansatz*, Berlin 1995; *Elizabeth Bomberg/John Peterson*, *Decision Making in the European Union*, New York 1999; *Alistair Young/Helen Wallace*, *Regulatory Politics in the enlarging European Union*, Manchester 2000; Für Sozialpolitik – Sozialausgaben pro Kopf EU-15 für 2000 (Eurostat); Handelspolitik: *Elizabeth Bomberg/John Peterson*, a.a.O., 1999; Justiz und Inneres: *Mark Aspinwall*, *Preferring Europe. Ideology and National Preferences on European Integration*, in: *European Union Politics*, 3. Jg. (2002), S. 81 – 111.

Erreichung eines maximalen Grades an Zuverlässigkeit und zur Vermeidung sozial erwünschter Angaben wurden für jede Variable (politische Präferenzen der Beitrittskandidaten) mindestens zwei Präferenzschätzungen ermittelt, das heißt aus der Sicht der EU-Experten und aus der Sicht der diplomatischen Mission der Beitrittskandidaten. Die Hauptaufgabe der Befragten bestand darin, das zu erwartende Verhalten der neuen Mitglieder in numerischer Form entlang der visuell dargestellten Konfliktdimensionen zu bestimmen. So steht zum Beispiel 0 in der Umweltpolitik für die Ablehnung weiterer umweltfreundlicher Gesetze, 100 für die Unterstützung neuer, strikterer Umweltschutzmaßnahmen.

Die im Rahmen der Interviews erhobenen Daten erlauben es uns, Prognosen zu künftigen Entwicklungen in diversen Politikfeldern zu liefern. Besonders zu beachten sind hierbei die veränderten Möglichkeiten der Koalitionsbildung und die unterschiedlichen Mehrheitsverhältnisse in der Phase vor (EU-15) und nach (EU-25) der Erweiterung. Die Tabellen im folgenden Abschnitt ergeben sich durch den statistischen Vergleich der Q-Kerne. Sie beruhen des Weiteren auf einer Analyse der Veränderung der Präferenzprofile, wobei gewichtete Medians, die Varianz und die Lage potenzieller Stimmkoalitionen relativ zum Status quo berücksichtigt wurden.

### *3. Reformfähigkeit, Stabilität und Repräsentativität der Entscheidungen in einer erweiterten EU*

#### 3.1. Stabilität

Die Analyse des Q-Kerns (mit qualifizierter Mehrheitsregel) beziehungsweise des Einstimmigkeitskerns (bei Einstimmigkeitserfordernis) erlaubt eine Antwort auf die Frage, ob Entscheidungen im Rahmen des neuen Rechtssetzungsverfahrens stabiler werden. Die in Tabelle 1 ausgewiesenen Konfliktlinien stellen eine relativ vollständige Abbildung der Bereiche dar, in denen die EU Kompetenzen zur Setzung supranationalen Rechts hat.

Es wird deutlich, dass sich der Kern – mit Ausnahme der Konfliktlinie Umweltpolitik – durchweg vergrößert hat oder unverändert bleibt. Daraus ziehen wir den Schluss, dass die Wahrscheinlichkeit chaotischer Entscheidungsergebnisse aufgrund zyklischer Präferenzkonstellationen im Ministerrat durch die EU-Erweiterung ab- und nicht zunimmt. Diese Prognose wird untermauert durch die Feststellung, dass es keine Anzeichen dafür gibt, dass sich die Dimensionalität legislativer Entscheidungen in der EU verändern wird und gänzlich neuartige Konfliktlinien aufbrechen werden. Vielmehr dürften die bestehenden Konflikte wie die um die Verteilung von Subventionen für Landwirtschaft und Infrastrukturprojekte oder das Regulierungsniveau im Binnenmarkt, bei Umwelt- und Verbraucherschutzstandards weiterhin die legislative Politik in der EU bestimmen, zwar mit anders formierten Stimmkoalitionen, aber entlang derselben Konfliktlinien.

Tabelle 1: Veränderung des (Q-)Kerns durch die EU-Erweiterung		
Konfliktlinie	Veränderung des Kerns (% des Konflikttraums)	Prognose für Entscheidungsstabilität
Agrarsubventionen	+ 10 %	unverändert
Konsumenten/Produzenten	+ 4 %	unverändert
Fischereipolitik – Offenes Meer vs. weitere Einschränkungen	+ 14 %	noch stabiler
Binnenmarktregulierung vs. Deregulierung (Privatisierung)	+ 1 %	unverändert
Handelspolitik – Industrie (Freier Handel vs. Protektionismus)	0 %	unverändert
Handelspolitik – Agrar (Freier Handel vs. Protektionismus)	+ 50 %	noch stabiler
Justiz und Inneres (Einstimmigkeit!) Grad an Integration	0 %	unverändert
Umweltpolitik (SQ vs. weitere Maßnahmen)	– 33 %	instabiler
Sozialpolitik (Einstimmigkeitsregel!) (Kapital vs. Arbeit)	+ 9 %	unverändert
Mittelwert	+ 6 %	

### 3.2. Reformfähigkeit

Im Zuge der anstehenden Erweiterung wird die Gefahr von Entscheidungsblockaden, die schon innerhalb der EU der 15 Mitglieder erheblich ist, noch weiter zunehmen. In diesem Sinne unterstützt unsere Analyse eher *George Tsebelis* und *Xenophon Yataganas*<sup>42</sup> als *Bernard Steunenberg*<sup>43</sup> oder *Thomas König* und *Thomas Bräuninger*<sup>44</sup>, die aufgrund von Strukturdaten keine großen Veränderungen in der Größe des Q-Kerns prognostiziert haben. Dass die Befürchtungen zum Reformpotenzial teilweise berechtigt sind, zeigt Tabelle 2.

Die Spannweite der Extrempositionen misst die Heterogenität der Präferenzen; diese wird mit Ausnahme der Verbraucherpolitik, der Handelspolitik für Industriegüter und des Bereiches Justiz und Inneres fast durchweg zunehmen. Etwas relativiert wird diese Feststellung, die für eine Verminderung der Reformfähigkeit spricht, durch die Vergrößerung der Distanz zwischen dem Zentrum des Q-Kerns und dem Status quo bei der Mehrheit der untersuchten Konfliktlinien. Dies impliziert eine Verschiebung des Schwerpunkts der Idealpunkte weg von der bestehenden politischen Lösung und damit eine tendenzielle Zunahme der Reformfähigkeit.

Ein weiteres wesentliches Kriterium für die Frage der Reformfähigkeit ist die räumliche Lage von möglichen Stimmkoalitionen relativ zum Status quo. Mit Ausnahme der Bereiche Fischereipolitik und Binnenmarktregulierung gibt es auf allen Politikfeldern mögliche Blockademinderheiten auf beiden Seiten des Status quo. Das bedeutet, dass Rumpfkoalitionen für Politikveränderungen in unterschiedliche Richtungen existieren, die sich gegenseitig neutralisieren und eine Reform äußerst unwahrscheinlich machen. An dieser Konstellation ändert sich durch den Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten nichts, da die zukünftigen Mitglieder durchweg entweder verschiedene bereits vorhandene Positionen (vor allem produzentenfreundliche und protektionistische) und Koalitionen (zum Beispiel Agrarpolitik, Handelspolitik im Agrarsektor) verstärken oder nur eine bereits be-

42 *George Tsebelis/Xenophon Yataganas*, a.a.O., 2002.

43 *Bernard Steunenberg*, a.a.O., 2002.

44 *Thomas König/Thomas Bräuninger*, a.a.O., 2002.

<i>Tabelle 2: Indikatoren zur Heterogenität von Präferenzen und der Lage potenzieller Stimmkoalitionen in der EU vor und nach der Erweiterung</i>					
Konfliktlinie	Veränderung der Spannweite der Extrempositionen	Veränderung der Distanz Zentrum des Q-Kerns – SQ	SQ innerhalb des Kerns		potenzielle (Blockade-) Koalitionen beidseitig des SQ
			Vor Erweiterung	Nach Erweiterung	
Agrarsubventionen	+ 11,0	+ 4,0	ja	ja	ja
Konsumenten/Produzenten	0,0	+ 2,0	ja	ja	ja
Fischereipolitik	+ 38,5	+ 0,3	nein	ja	nein
Binnenmarktregulierung	+ 12,5	+ 1,2	nein	nein	nein
Handelspolitik – Industriegüter	0,0	0,0	ja	ja	ja
Handelspolitik – Agrarsektor	+ 16,0	+ 11,6	ja	ja	ja
Justiz und Inneres (Einstimmigkeitsregel!)	0,0	0,0	ja	ja	ja
Umweltpolitik	+ 16,7	+ 19,6	ja	ja	ja
Sozialpolitik (Einstimmigkeitsregel!)	+ 9,0	+ 4,5	ja	ja	ja

stehende Koalition, die jedoch einer anderen Blockademinderheit aus alten Mitgliedstaaten gegenübersteht (zum Beispiel Umweltpolitik, Konsumentenpolitik). Insgesamt zeigen die empirischen Ergebnisse unverändert eine überwiegend große und teilweise noch steigende Blockadegefahr.

### 3.3. Kongruenz

In Tabelle 3 ist zusammengefasst, wie stark und in welcher Richtung sich die Mehrheitsposition – operationalisiert durch den nach Stimmen gewichteten Median – durch den Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten verändern wird und inwieweit der aktuelle und (prognostizierte) zukünftige Status quo mit dieser Position übereinstimmt. Diese Analyse haben wir vorgenommen, um die Kongruenz zwischen politischen Ergebnissen und den Entscheidungsprozessen bestimmen zu können.

Die Auswertung ergibt, dass die Mehrheitsorientierung mit Ausnahme der Konfliktlinien Sozialpolitik und Verbraucherschutzpolitik zunehmen wird, da die Distanz der Medianposition zum Status quo abnimmt. Dieses Ergebnis bezieht sich auf die Kongruenz des Medians der Regierungen der Mitgliedstaaten mit den getroffenen legislativen Entscheidungen; es berücksichtigt also zum Beispiel nicht den Einfluss des Europäischen Parlaments und der Kommission. Da der Ministerrat aber ein zentraler legislativer Akteur ist, lässt sich so zumindest ansatzweise bestimmen, ob der Abstand zwischen dem Status quo und dem Median nach der Erweiterung zunimmt oder nicht. Insgesamt zeigt sich also hier, dass die Inkongruenz, die wir in Übereinstimmung mit *Christophe Crombez*<sup>45</sup> als

<sup>45</sup> *Christophe Crombez*, a.a.O., 2003.

**Tabelle 3: Gewinner und Verlierer der Erweiterung: Veränderung der Medianposition und ihre Kongruenz mit politischen Entscheidungen**

Politikbereich	Veränderung der Medianposition (nach Stimmen gewichtet)	in Richtung (= Gewinner der Erweiterung)	Veränderung der Distanz Median – SQ (SQ <sub>neu</sub> = Zentrum des Kerns EU-25)	Prognose mehr/weniger Inkongruenz (zw. SQ und Medianposition)
Agrarsubventionen	+ 8,6	mehr Subventionen	– 3,2	weniger Inkongruenz
Produzenten/Konsumenten	– 20,5	Produzenteninteressen	+ 6,5	mehr Inkongruenz
Fischereipolitik	0	–	– 2,8	weniger Inkongruenz
Binnenmarktregulierung	+ 15,8	mehr Regulierung	– 15,1	weniger Inkongruenz
Handelspolitik – Industriegüter	0	–	– 16,7	weniger Inkongruenz
Handelspolitik – Agrarsektor	0	–	+ 18,3	weniger Inkongruenz
Justiz und Inneres (Einstimmigkeitsregel!)	– 10,8	Souveränitätsbewahrung	– 27,8	weniger Inkongruenz
Umweltpolitik	– 8,3	keine neuen Standards	– 1,6	weniger Inkongruenz
Sozialpolitik (Einstimmigkeitsregel!)	– 1,7	Kapitalinteressen	+ 6,6	mehr Inkongruenz

wesentlichen Bestandteil des demokratischen Defizits der Union sehen, nicht anwachsen wird.

Die komparative Analyse des gewichteten Medians erlaubt auch Prognosen hinsichtlich der Gewinner und Verlierer bei legislativen Entscheidungen nach der Erweiterung. Hinsichtlich der Stärkung einzelner Interessengruppen ist festzustellen, dass die Agrarlobby und die Produzenten- beziehungsweise Kapitalinteressen zu den voraussichtlichen Gewinnern der Erweiterung zählen werden, ebenso wie alle Mitgliedstaaten, die diese Interessen auf supranationaler Ebene vertreten. Außerdem gehören für den Bereich Justiz und Inneres die Mitgliedstaaten selbst zu den Gewinnern, insofern sich die Mehrheitspräferenz in Richtung der Bewahrung ihrer Souveränität bewegt. Schließlich werden interessanterweise die Befürworter einer weitergehenden Regulierung des Binnenmarktes von der Erweiterung profitieren. Dies wird damit begründet, dass die Staaten Ostmitteleuropas einer beispiellosen Welle der Privatisierung und Deregulierung (durch Wirtschaftstransformation, Globalisierung, Washingtoner Konsens) ausgesetzt wurden<sup>46</sup>. Aufgrund der dadurch entstandenen höheren Arbeitslosigkeit und sozialen Ungleichheiten erfreuen sich zurzeit links orientierte Parteien, die eine gemäßigte Dosis an staatlicher Regulierung fordern, großer Beliebtheit.

Analysiert man Gewinner und Verlierer auf der Ebene der Mitgliedstaaten, ergibt sich das in Tabelle 4 dargestellte Bild. Es stellt die Veränderung der Distanz der bisherigen

<sup>46</sup> Ole Nørgaard, *Economic Institutions and Democratic Reform*, Cheltenham, 2000.

**Tabelle 4: Gewinner und Verlierer der Erweiterung bei legislativen Entscheidungen**

	Konfliktlinie								
	Agrar-subventionen	Verbraucherschutz	Fischereipolitik	Binnenmarktregulierung	Handelspolitik	Justiz/Inneres	Umweltpolitik	Sozialpolitik	Summe
Spanien	12	15	11	31	17	17	7	-5	105
Frankreich	12	15	11	31	17	17	-2	-7	94
Portugal	12	15	11	19	17	17	7	-7	91
Belgien	12	15	11	31	17	17	-7	-7	88
Italien	12	15	3	31	17	17	-2	-7	85
Griechenland	12	15	6	31	17	17	-7	-7	83
Irland	12	15	11	-31	17	17	-7	7	41
Luxemburg	-9	-15	-11	25	17	17	-7	-7	9
Österreich	-12	-15	-11	-27	17	17	-7	7	-31
Schweden	-12	-15	-7	-31	17	17	-7	7	-41
Niederlande	-12	-15	11	-27	-17	17	-7	7	-42
Deutschland	-12	-15	-11	-25	-17	17	-7	7	-62
Finnland	-12	-15	-11	-31	-17	17	-7	7	-68
Dänemark	-12	-15	-11	-31	-17	-5	7	7	-90
Großbritannien	-12	-15	-10	-31	-17	-17	7	-	-94

EU-Mitglieder zum Status quo dar. Negative Werte bei den einzelnen Politikbereichen oder der Gesamtsumme bedeuten legislative Verluste, da die Distanz zum neuen Status quo zugenommen hat. Der angenommene neue Status quo nach der Erweiterung entspricht wiederum dem Zentrum des Kerns des erweiterten Ministerrats.

Gemäß dieser Analyse von Präferenzen und zukünftigen Koalitionsmöglichkeiten gehören zu den legislativen Gewinnern alle südeuropäischen Ländern sowie die anderen Empfänger von (Agrar-)Subventionen wie Frankreich und Irland. Diesen stehen die nordeuropäischen Mitglieder sowie Deutschland und Österreich als Verlierer gegenüber – eine Verteilung, die sich ungefähr mit der der gegenwärtigen Nettozahler und -empfänger von EU-Mitteln deckt. Somit scheint es den bisherigen finanziellen Profiteuren der Union zu gelingen, mit Hilfe der zum Teil subventionshungrigen Beitrittskandidaten die legislativen Entscheidungen in ihrem Sinn zu beeinflussen. Geeint sind die südlichen und östlichen Staaten jedoch vor allem in ihrer Präferenz für ein niedrigeres soziales Schutzniveau, was sich in unserer Studie in den Bereichen Verbraucherschutzpolitik, Umweltpolitik und Sozialpolitik (Arbeit vs. Kapital) widerspiegelt.

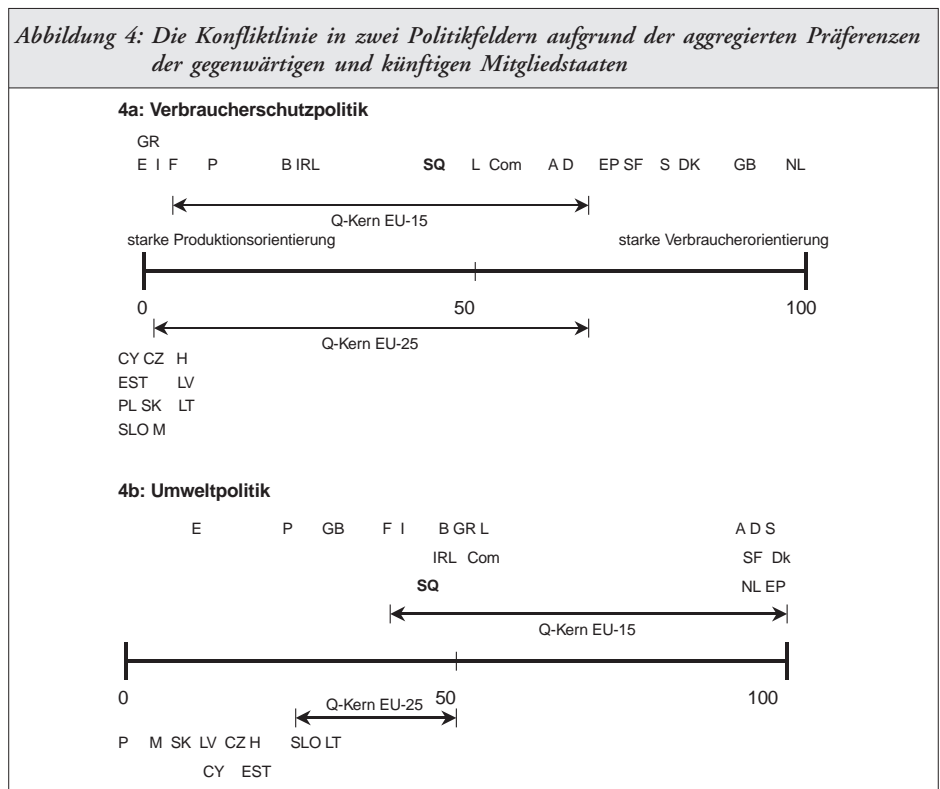
Die auf den ersten Blick erstaunlich schlechten Prognosen für Befürworter der Erweiterung wie Deutschland oder für die stark regulierten skandinavischen Mitgliedstaaten lassen sich vor allem mit den Vorteilen erklären, welche die Verlierer durch die Erweiterung des Binnen- und damit Absatzmarktes erwarten. Insofern kann man vermuten, dass für diese stark außenhandelsorientierten Staaten die Vorteile des gemeinsamen Binnenmarkts und der Handelsliberalisierung bedeutsamer sind als ihre Befürchtungen, dass ein „race to the bottom“ auf legislativer Ebene stattfinden wird. Umgekehrt erklären die Ergebnisse auch, warum sich gerade Spanien für den institutionellen Status quo – den Vertrag von Nizza – stark macht. Wie sich die zum Teil vertiefte Kluft zwischen dem Nor-

den und Süden konkret in einzelnen Politikfeldern ausnimmt, zeigen die folgenden Illustrationen.

### 3.4. Verbraucherschutz- und Umweltpolitik

Vor allem seit der letzten Erweiterung rücken Verbraucherinteressen verstärkt ins Blickfeld der supranationalen Politik. Die transnationale Regulierung des Binnenmarkts umfasst zunehmend Maßnahmen der Produktsicherheit und Qualitätskontrolle<sup>47</sup>. Im Rahmen des Artikels 153 (früher 129A) eröffnete der Amsterdamer Vertrag der EU eine entscheidende Rolle bei der Förderung des Verbraucher- und Umweltschutzes. Die Staaten sind legislativen Initiativen der Kommission auf diesem Gebiet aber in höchst unterschiedlichem Maß aufgeschlossen. Die Konfliktlinie scheint dabei zwischen dem „Norden“ und dem „Süden“ zu verlaufen.

Ist die Blütezeit für den Verbraucher- und den Umweltschutz nach der Aufnahme der ersten Reihe mittel- und osteuropäischer Staaten vorerst vorbei? Abbildung 4 liefert einige Evidenz, dass der Rat in Zukunft weniger im Sinne der skandinavischen Mitgliedstaaten und anderer auf diesen Feldern fortschrittlicher Länder entscheiden könnte.



47 Alistair Young/Helen Wallace, a.a.O., S. 17.

Die Analyse des Q-Kerns der Konfliktlinie Verbraucherorientierung zeigt, dass auch hier mit unverändert stabilen Entscheidungen zu rechnen ist, da er rund Zweidrittel des Konflikttraums abdeckt. Tendenziell ist die Wahrscheinlichkeit chaotischer Entscheidungen aufgrund des leicht vergrößerten Q-Kerns noch geringer. Der Einfluss der Kommission durch Agendasetzung vergrößert sich dadurch und wird durch die Tatsache weiter begünstigt, dass ihr Idealpunkt außerhalb des Q-Kerns liegt.

Für alle Beitrittskandidaten ist eine starke Orientierung an den Interessen der Produzenten zu verzeichnen. Die Abneigung gegen weitere verbraucherorientierte Maßnahmen in allen Beitrittsländern Ostmitteleuropas erklärt sich durch die gegenwärtig niedrigen Produktionskosten, die zur Aufrechterhaltung eines investitionsfreundlichen Klimas zwingend notwendig sind. Es besteht gerade aus diesem Grund ein fundamentales Dilemma, das in den konfligierenden Zielen der Wirtschaftstransformation und des EU-Beitritts seine Wurzeln hat. Durch die Bestrebungen zur Übernahme des *acquis communautaire* sind die Kandidaten gezwungen, deutliche Fortschritte in punkto Verbraucherschutz, Qualitätskontrolle und vor allem auch Umweltschutz nachzuweisen, obwohl solche Maßnahmen der wirtschaftlichen Transformation und dem industriellen Wachstum nur langfristig dienlich sind. Ferner wird das Dilemma dieser Länder dadurch verstärkt, dass sie im Gegensatz zu Griechenland, Portugal und Spanien erheblich weniger Unterstützung zur Überwindung der Nachteile erhalten, die mit strengere Umwelt- beziehungsweise Verbraucherschutz und erhöhtem Konkurrenzdruck verbunden sind.

Die Auswertung der statistischen Indikatoren der Reformfähigkeit ergibt, dass die EU-Erweiterung die Heterogenität der Präferenzen kaum ändern wird. Auch die Konstellation eines zwischen divergierenden Blöcken liegenden Status quo bleibt bestehen, so dass weiterhin mit qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen zu rechnen ist. Aus Abbildung 4a ist jedoch deutlich erkennbar, dass das Lager der produktionsorientierten Staaten (darunter auch Frankreich, Spanien, Italien) massiv verstärkt wird. Allerdings erreichen die südlichen und östlichen Staaten die erforderliche Stimmenzahl für die qualifizierte Mehrheit nicht. Als Konsequenz ist mit einem Patt zwischen produktionsorientierten süd- und osteuropäischen Mitgliedern einerseits, dem Norden verbündet mit Parlament und Kommission andererseits zu rechnen, das heißt weder mit weiterer Integration noch mit einer legislativen Kehrtwende.

Die gelegentlich geäußerte Gefahr eines legislativen Rückschritts ist nicht zu überschätzen, denn die hier erhobenen Präferenzprofile sind nicht ewig fixiert. Sehen beispielsweise die südlichen Staaten ihren bisherigen relativen Standortvorteil durch die Aufnahme der strukturell schwächeren Staaten gefährdet, so ist es durchaus möglich, dass sie sich aus Furcht vor Kapitalmigration in Verbraucher- beziehungsweise Umweltfragen mit den nördlichen Staaten verbünden. Dies würde die Gefahr von Dumping-Effekten durch zu niedrige Produktionskosten reduzieren. Nach diesem Szenario ist also erst dann mit legislativen Fortschritten zu rechnen, wenn die politische Kluft zwischen den gegenwärtigen nördlichen und südlichen Lagern verringert wird.

Nach der Erweiterung ist der Status quo zunächst klar weniger mehrheitsorientiert, was an seiner größeren Distanz zum gewichteten Median erkennbar ist: Dieser verschiebt sich von der Position Irlands zur wesentlich produzentenfreundlicheren Ungarns. Dadurch nimmt die Inkongruenz zwischen Mehrheitsinteresse und dem Entscheidungsergebnis in der Verbraucherpolitik vorerst deutlich zu. Die Stärkung der produzentenfreundlichen



Position führt auch zur Schlussfolgerung, dass Produzenten mit einem „Schutz“ vor weiterer Regulierung rechnen können und damit die relativen Gewinner der EU-Erweiterung sind.

In der Umweltpolitik (Abbildung 4b) ist überdies absehbar, dass die Stabilität der Entscheidungen durch die Erweiterung beeinträchtigt werden könnte. Ähnlich wie in der Verbraucherpolitik sind die neuen Mitgliedstaaten in diesem Regulierungsfeld eher skeptisch, wenn es um die Einführung weiterer Standards geht. Da die Interessen der alten Mitglieder hier stärker konzentriert sind, führt der Beitritt zu einer deutlichen Verschiebung und Verkleinerung des Q-Kerns, was auf weniger stabile Entscheidungen schließen lässt (vgl. auch Tabelle 1). Mit einer umweltpolitischen „Gegenrevolution“ ist dennoch kaum zu rechnen, da den bremsenden Neumitgliedern eine starke umweltfreundlich orientierte Koalition aus Kommission, EP und mehreren Altmitgliedern gegenübersteht.

#### 4. Vor allem: wachsende Reformunfähigkeit nach der Erweiterung?

Unsere Analyse ergibt, dass die Stabilität legislativer Entscheidungen im EU-Ministerrat nach der Erweiterung tendenziell noch zunehmen wird, denn es gibt keine Anzeichen dafür, dass es aufgrund der Erweiterung keinen Q-Kern mehr geben wird, der Stabilität garantiert. Dieser vergrößert sich im Gegenteil sogar in den meisten Bereichen der europäischen Politik, womit die Wahrscheinlichkeit zyklischer Präferenzkonstellationen sinkt. Da die meisten Entscheidungsverfahren höchstens zwei bis drei Dimensionen aufwerfen und gleichzeitig das Quorum im Ministerrat im Vertrag von Nizza noch hinaufgesetzt wurde, ist auch rein rechnerisch in den meisten Fällen die Existenz eines Q-Kerns garantiert.

Unsere Prognose für das zweite Problem ist pessimistischer. Alles deutet darauf hin, dass die EU-Erweiterung mit einer erhöhten Verhandlungskomplexität, größeren Präferenzdivergenzen und vor allem mit einer stärkeren Status-quo-Orientierung einhergeht. Reformen werden im erweiterten Ministerrat noch schwieriger als bisher durchzusetzen sein. Besonders bei Gesetzesvorhaben in den Bereichen der Umwelt-, Sozial-, und Verbraucherpolitik ist mit einem relativ homogenen veränderungsresistenten Verhalten der Kandidaten zu rechnen, wobei sich in anderen Politikfeldern, darunter Agrarsubventionen, Fischerei- und Handelspolitik, die heterogenen Präferenzen der Beitrittsländer in das bereits bestehende, Reformen erschwerende Interessenspektrum einfügen.

Hinsichtlich des Grades der Mehrheitsorientierung legislativer Entscheidungen ist interessanterweise eine Zunahme zu erwarten, das heißt der prognostizierte neue Status quo liegt am Median des vergrößerten Ministerrats. Insgesamt können somit die Befürchtungen der „Erweiterungspessimisten“ in diesem Punkt als übertrieben bezeichnet werden.

Doch welche zentralen Probleme bleiben – insbesondere aufgrund der institutionellen Reformen von Nizza – bestehen? Die größere Blockadegefahr durch die rigiden Entscheidungsregeln (73 Prozent der gewichteten Stimmen, 62 Prozent der Bevölkerung, 14 Staaten) führt uns zurück zum Verhältnis zwischen Reform und Erweiterung. Die Kombination inflexibler Abstimmungsverfahren und zunehmend diverser Präferenzen vergrößert den legislativen Kern, was die Veränderungen des Status quo erschwert<sup>48</sup>. Insofern

48 George Tsebelis/Xenophon Yataganas, a.a.O., 2002.

müssten eigentlich die negativen Konsequenzen der Erweiterung (Präferenzdivergenz beziehungsweise Polarisierung, finanzielle Belastung, legislatives Ungleichgewicht) durch die Ausnutzung der positiven Effekte des Systemwandels, das heißt institutionelle Erneuerung, ausgeglichen werden. Eine plausible Strategie bestünde darin, die supranationalen Organe als einheitlichen Gegenblock zum zerstrittenen EU-Ministerrat zu verstärken, was die Gefahr der gesetzgeberischen Stagnation minimieren würde. Doch solche wegweisenden Reformen sind kaum zu erwarten, wie das polnisch-spanische Feilschen um Stimmen im Ministerrat im Dezember 2003 belegte. Solange die EU das Korsett à la niçoise nicht ablegen kann, droht ihr die Gefahr des Stillstandes. Wenn auch andere Befürchtungen zur Erweiterung übertrieben sind, könnte der historische Aufbruch deshalb in institutionelle Sklerose und legislative Stagnation münden.

*Gerald Schneider, Michael Dobbins und Dietrich Dünér*