

EU-Osterweiterung: Erfordert eine steigende Heterogenität der Mitglieder flexiblere EU-Institutionen?

23

Joachim Ahrens* und Martin Meurers

Die für 2004 geplante Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten bringt enorme Herausforderungen für das institutionelle Regelwerk der Europäischen Union mit sich. Besonders brisant ist die Zuordnung einzelner Politikbereiche auf nationale oder europäische Entscheidungsinstanzen. Der vorliegende Beitrag rückt die Meinung der europäischen Bürger zu dieser Frage in den Mittelpunkt. Auf der Grundlage von Umfragen des Eurobarometer wird die Heterogenität im Meinungsbild in der gegenwärtigen und in einer erweiterten Union quantifiziert. Anhand der ermittelten Präferenzen für oder gegen eine EU-Kompetenz in einzelnen Politikbereichen werden die Implikationen für die Entscheidungsprozesse im Europäischen Ministerrat analysiert. Die Ergebnisse können zum Entwurf einer flexibleren und ökonomisch effizienteren Integrationsstrategie beitragen.

Die bevorstehende Osterweiterung der Europäischen Union (EU) wird mit einer beträchtlichen Zunahme der Heterogenität in der Gemeinschaft einhergehen. Dies gilt sowohl für wirtschaftliche Strukturen als auch für politische Interessen sowie soziale und kulturelle Präferenzen. Vor allem aus diesem Grund wird sich das ohnehin bestehende Spannungsverhältnis von Erweiterung und Vertiefung der EU weiter verschärfen.

Ein zentrales Problem, das in diesem Zusammenhang gelöst werden muss, um die Funktions- und Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU zu stärken, besteht darin, eine ökonomisch sinnvolle und gesellschaftlich akzeptable Zuordnung politischer Entscheidungskompetenzen auf die nationale bzw. die supranationale Ebene vorzunehmen. Aus Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus sollten öffentliche Güter auf der Ebene bereitgestellt und politische Maßnahmen auf der Ebene entschieden und durchgesetzt werden, welche dies kosten-effektiv und effizient gewährleisten kann. Übertragen auf die EU identifizieren Alesina und Wacziarg (1999) und Alesina et al. (2001a, b) einen Trade-off zwischen dem Nutzen, welcher durch die Ausnutzung von Skaleneffekten und der Internalisierung externer Effekte resultiert, und den Präferenzkosten. Letztere entstehen dadurch, dass eine Harmonisierung von politischen Maßnahmen zu größerer Zentralisierung führt, wodurch die Berücksichtigung länderspezifischer Heterogenitäten erschwert wird.

sichtigung länderspezifischer Heterogenitäten erschwert wird.

Alesina et al. (2001a) unterscheiden neun Politikbereiche in der EU, die für den europäischen Integrationsprozess von zentraler Bedeutung sind (vgl. Tab. 1). Auf der Grundlage des o.g. Kosten-Nutzen-Kalküls identifizieren sie drei Politikfelder, in denen die politischen Zuständigkeiten auf der EU-Ebene (oder sogar auf globaler Ebene) angesiedelt werden sollten. Diese umfassen die Außenhandelspolitik, die Weiterentwicklung des Gemeinsamen Marktes und die Wettbewerbspolitik. Weitere drei Politikfelder sollten gemeinsam auf der EU-Ebene und der nationalen Ebene verankert werden. Dies betrifft die Be-

Tab. 1
Politikbereiche und empfohlene politische Zuständigkeiten

Politikbereich	Externalitäten	Präferenz-Asymmetrie	Zuordnung der politischen Kompetenzen
Außenhandelspolitik	hoch	niedrig	EU/global
Gemeinsamer Markt	hoch	niedrig	EU
Wirtschaftsbeziehungen (sektorübergreifend)	hoch	unklar	EU/global
Internationale Beziehungen	mittel/hoch	niedrig	national/EU
Umwelt	mittel/hoch	hoch	national/EU/global
Geld- und Finanzpolitik	mittel/hoch	unklar	national/EU
Bildung, Forschung, Kultur	niedrig	hoch	lokal/national
Wirtschaftsbeziehungen (sektoral)	niedrig	hoch	national
Bürgerrechte und Sozialpolitik	niedrig	hoch	lokal/national

Quelle: Alesina et al. (2001a).

* Prof. Dr. Joachim Ahrens ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik und Internationale Politische Ökonomie an der European Business School, International University Schloß Reichartshausen.

reiche Internationale Beziehungen, Umweltpolitik und die Geld- und Finanzpolitik.¹ Schließlich identifizieren sie noch drei Politikfelder, über die ausschließlich von nationalen oder lokalen Jurisdiktionen entschieden werden sollte.

Eine Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Kompetenzverteilung in der EU offenbart jedoch, dass die o.g. normativen Kriterien in einigen Bereichen nicht erfüllt sind und somit eine ineffiziente Allokation der politischen Kompetenzen zu konstatieren ist. In einigen Bereichen, wie z.B. »Landwirtschaft und Fischerei«, sind die Aktivitäten der EU zu ausgedehnt, während die Union in anderen Politikfeldern, wie etwa der Umweltpolitik, über zu begrenzte Kompetenzen verfügt.

In den nachfolgenden Ausführungen werden die Präferenzen der Bürger in der EU sowie in den Beitrittsländern hinsichtlich der Zuordnung von politischen Kompetenzen auf unterschiedliche Entscheidungsebenen quantifiziert und analysiert. Des Weiteren werden auf der Grundlage der Präferenzen für oder gegen eine EU-Kompetenz in einzelnen Politikbereichen die Implikationen für die Entscheidungsprozesse im Europäischen Ministerrat analysiert. Dies dient als Ausgangspunkt zum Entwurf einer flexibleren und ökonomisch effizienteren Integrationsstrategie.

Daten des Eurobarometer

Um die Präferenzen der europäischen Bürger zu charakterisieren, werden die Ergebnisse des Eurobarometer herangezogen. Die seit 1973 halbjährlich durchgeführte Umfrage enthält einen Fragenblock zu den EU-Kompetenzen in 25 Politikfeldern und ist damit wesentlich differenzierter als die zuvor zitierte Darstellung von Alesina et al. (2001a). Die Befragten müssen für jeden Politikbereich angeben, ob sie die politische Entscheidungskompetenz eher auf der EU-Ebene oder der nationalen Ebene präferieren.

Für eine zeitnahe Einschätzung der EU-Politik ist es sinnvoll, nur die Umfrageergebnisse der letzten Jahre zu verwenden. Die Währungsunion 1999 bietet sich somit als Startzeitpunkt an, da sie die Wahrnehmung europäischer Themen tendenziell noch einmal erhöht hat. Auf diese Weise lässt sich auch ein in längeren Beobachtungszeiträumen auftretender Trend in den Präferenzen vermeiden. Insgesamt enthält der verwendete Datensatz für die EU15 folglich acht Umfragen vom Frühjahr 1999 bis zum Herbst 2002. Demgegenüber war die Datenlage für die zwölf Kandidatenländer zum Zeitpunkt der Studie auf zwei jährliche Umfragen aus 2001 und 2002 begrenzt.²

¹ Die Geldpolitik wird von der Europäischen Zentralbank bestimmt. Politikbereiche wie Finanzmarktregulierung und Bankenaufsicht sollten ebenso zentral gesteuert werden, während die Finanzpolitik grundsätzlich im nationalen Verantwortungsbereich verbleiben sollte.

Ausprägung und Ursache unterschiedlicher Präferenzen

Zur Quantifizierung der Heterogenität im Meinungsbild der EU-Bürger werden aus den Umfragedaten für jedes Land Indikatoren gebildet, welche die Ausprägtheit des Bürgerwunsches nach EU-Kompetenzen in den einzelnen Politikfeldern erfassen. Die Heterogenität der Präferenzen in den einzelnen Ländern wird dann zunächst getrennt für die EU15 und die zehn Kandidatenländer sowie Bulgarien und Rumänien (K12) untersucht. Man erhält somit zwei Maße für die Heterogenität, einerseits innerhalb der jeweiligen Gruppe und andererseits im Vergleich der beiden Gruppen miteinander.

Ein erster Schritt in der Datenauswertung ist die Abgrenzung von Politikfeldern, in denen eine klare Mehrheit von Ländern entweder für eine Zentralisierung oder für eine Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen ist, gegenüber solchen Politikbereichen, die zwischen den Ländern kontrovers sind. In einem zweiten Schritt wird dann die Heterogenität der jeweiligen Gruppe (EU15 bzw. K12) in Bezug auf die generelle Haltung der Länder zu EU-Kompetenzen herausgearbeitet. Dadurch lassen sich zum einen die EU-Optimisten und -Pessimisten identifizieren. Zum anderen können länderspezifische Präferenzen und deren mögliche Hintergründe aufgezeigt werden.

Besonders interessant sind die zwischen den Ländern kontroversen Politikfelder sowie die unterschiedlichen Positionen einzelner Länder- bzw. Ländergruppen. Beide Informationen helfen nicht nur die Heterogenität der Präferenzen europäischer Bürger aufzudecken, sondern liefern auch Hinweise auf die Ursachen länderspezifischer Positionen. Anderson und Kaltenthaler (1996) zeigen z.B., dass die Länge der EU-Mitgliedschaft, der Zeitpunkt des Beitritts und die nationale Wirtschaftsentwicklung die Hauptfaktoren für eine generelle Zentralisierungspräferenz sind. Möglicherweise gibt es aber noch weitere Einflussfaktoren, die in der Geschichte, in der geographischen Lage oder den sozioökonomischen Bedingungen angelegt sind.

Ein ergänzender Ansatz, um die Motive für länderspezifische Präferenzen für oder gegen mehr Zentralisierung näher zu beleuchten, ist die Betrachtung der Korrelationen zwischen den Präferenzen für verschiedene Politikfelder. Ist z.B. das Meinungsbild zu zwei Politikfeldern über die Länder hinweg sehr ähnlich, so lässt dies darauf schließen, dass die Bürger eine enge Verbindung zwischen beiden Politikfeldern sehen. Im Umkehrschluss gibt es offenbar nur ein Motiv oder Anliegen für die Präferenzäußerung zu beiden Politikfeldern. So schlägt sich z.B. die Vorstellung, von welcher politischen

² Mittlerweile ist der Frühjahresreport erschienen. Er ist abrufbar im Internet unter der Adresse http://europa.eu.int/comm/public_opinion/cceb_en.htm.

Instanz Zuwanderung geregelt werden sollte, in einer sehr ähnlichen Präferenzverteilung in den Politikfeldern »Politisches Asyl« und »Immigration« nieder.

Messgrößen für Heterogenität

Die erste Kategorie von Messgrößen zielt auf die Frage, inwieweit Mehrheiten von Ländern für oder gegen politische Kompetenzen der EU in den insgesamt 25 Politikfeldern ($j = 1, 2, \dots, 25$) bestehen. Für jedes Land der EU15 und der K12 ($i = 1, 2, \dots, 15$ und $i = 1, 2, \dots, 12$) liegen aus den Umfragen Prozentzahlen der Befragten vor, die sich für nationale Kompetenzen ($\%NAT_{i,j}$) und für EU-Kompetenzen ($\%EU_{i,j}$) aussprechen. Berücksichtigt man mehrere Befragungsrunden (wie erläutert für die EU15 $T = 8$ und für die Beitrittskandidaten $T = 2$), so lässt sich ein Indikator konstruieren, der für jedes Land zu jedem Politikfeld die Ausprägtheit des Bedürfnisses nach nationaler Politikkompetenz ausdrückt:

$$X_{i,j} = 100 \cdot \left(\frac{1}{T} \sum_t \%NAT_{i,j,t} - \%EU_{i,j} \right), \quad t = 1, \dots, T.$$

Dieser Indikator kann bei vollständiger Ablehnung von Zentralisierung politischer Kompetenzen auf EU-Ebene einen Wert von 100 erreichen. Bei vollständiger Zustimmung nimmt er einen Wert von -100 an. Die Standardabweichung des Indikators ist entsprechend durch

$$S_{i,j} = \sqrt{\text{Var}(\%NAT_{i,j,t}) + \text{Var}(\%EU_{i,j,t}) - 2\text{Cov}(\%NAT_{i,j,t}, \%EU_{i,j,t})}$$

gegeben. Aufbauend auf diese Größen erhält man eine erste Messgröße für die Dominanz bestimmter Präferenzen, indem man diejenigen Länder summiert, für welche die Indikatoren $X_{i,j}$ signifikant über (Präferenz für nationale Politik) bzw. unter (Präferenz für EU-Kompetenz) null liegen. Als Trennlinie dienen hierbei die 5%-Werte der konventionellen t-Statistik. Die Differenz aus den signifikanten Pro-EU- und Kontra-EU-Ländern (D) liefert dann einen ersten Anhaltspunkt für klare Mehrheiten von Ländern, deren Bürger entweder Zentralisierung oder Dezentralisierung der politischen Entscheidungen wünschen.

Als zweite Messgröße ermitteln wir die Wahrscheinlichkeit, dass sich zumindest 50% der Länder für zentralisierte Politikkompetenzen aussprechen. Diese Messgröße wird im Weiteren als **W50** bezeichnet. Wir erhalten sie durch Simulationen der Mehrheitsverhältnisse auf der Grundlage der Präferenzindizes $X_{i,j}$ unter zusätzlicher Berücksichtigung der Unsicherheit im Abstimmungsverhalten, welche in den Standardabweichungen $S_{i,j}$ zum Ausdruck kommt. Dabei wird im Indikator **W50** die Anzahl der Mehrheiten für Zentralisie-

rung als Prozentsatz von insgesamt 10 000 Simulationsläufen erfasst.

Zusätzliche Information zur Bewertung der Robustheit der vorangegangenen Indikatoren liefern der einfache Durchschnitt der Indikatoren $X_{i,j}$ über alle Länder (\bar{X}_j) sowie die durchschnittliche Standardabweichung der Indikatoren innerhalb der EU15 bzw. K12 (\bar{S}_j).

Wie erläutert zeigt sich Heterogenität in den Präferenzen auch noch in weiteren Dimensionen: Erstens in der allgemeinen Einstellung der einzelnen Länder zu zentralisierter EU-Politik und zweitens in der Abweichung ihrer Zentralisierungspräferenz von den übrigen Ländern. Um eine Messgröße für die relative Präferenz eines Landes zu erhalten, erfassen wir für jedes Politikfeld j die Anzahl der Länder mit derselben Präferenz wie Land i ($\#G_{i,j}$) und setzen sie in Bezug zur Anzahl der Länder mit der Mehrheitsposition ($\#M_j$). Zusammengefasst wird dies in dem folgenden Index:

$$MFK_i = \frac{1}{J} \sum_j \frac{\#G_{i,j} + 1}{\#M_j}$$

Dieser Index, der die Mehrheitsfähigkeit der generellen EU Haltung eines Landes erfasst, liegt z.B. für die EU15-Gruppe minimal bei $1/14$ (die Bürger von Land i stehen mit ihrer Meinung immer alleine) und maximal bei 1 (die Bürger von Land i vertreten immer die Mehrheitsmeinung).

Bürgerpräferenzen in der EU15

Diskutieren wir zunächst die Mehrheitsverhältnisse, welche in den EU15-Ländern bezüglich der 25 Politikfelder existieren. Die Rangfolge der Politikfelder in Tabelle 2 wurde durch Sortieren nach der Deutlichkeit von Mehrheiten für Zentralisierung ermittelt, wobei dem Indikator **D** Priorität vor dem Indikator **W50** und dem Mittelwert der Länderindikatoren \bar{X}_j gegeben wurde. Insbesondere der Indikator **W50** stellt sich dabei als sehr geeignet heraus, klare Mehrheiten für oder gegen Zentralisierung gegenüber den kontroversen Politikfeldern abzugrenzen.

Für 11 der 25 Politikfelder gibt es demnach eine klare Mehrheit von Ländern, die Entscheidungskompetenzen auf der EU-Ebene favorisieren. Der Wunsch nach Zentralisierung ist offenbar am ausgeprägtesten für politische Anstrengungen gegen »Menschenhandel und die Ausbeutung von Menschen«. So sprechen sich gemäß der Kenngröße **D** die Bürger in allen 15 Ländern klar für eine EU-Kompetenz aus. Ferner ist die Wahrscheinlichkeit, dass zumindest 50% der Länder für Zentralisierung sind (**W50**), im Prinzip 1.

Gemeinsame Motive für das klare Meinungsbild zugunsten von Zentralisierung in den elf Politikfeldern lassen sich wie

Tab. 2
Präferenzen der EU15 – Messgrößen für die 25 Politikfelder

Politikfeld	D	W50 (in %)	\bar{X}_j	\bar{S}_j
Menschenhandel und Ausbeutung von Menschen	15,0	100,0	-55,0	13,2
Information über EU	14,0	100,0	-45,6	13,7
Unterstützung schwacher Regionen	14,0	100,0	-29,3	13,7
Außenpolitik	13,0	100,0	-41,0	20,3
Organisiertes Verbrechen	13,0	100,0	-40,2	17,8
Forschung	13,0	100,0	-37,8	19,4
Drogen	12,0	100,0	-33,9	13,1
Humanitäre Hilfe	11,0	100,0	-31,4	23,4
Armut und soziale Ausgrenzung	9,0	100,0	-22,7	14,7
Währungsfragen	8,0	100,0	-26,9	30,2
Umweltschutz	6,0	100,0	-15,5	19,8
Mittelwert pro EU	11,6	100,0	-34,5	18,1
Agrar und Fischfang	-1,0	57,4	1,9	21,1
Politisches Asyl	-1,0	21,1	2,1	27,0
Immigration	-1,0	11,4	7,4	31,2
Verteidigung	-1,0	10,8	9,9	35,0
Flüchtlinge	-2,0	20,1	6,5	32,5
Arbeitslosigkeit	-3,0	72,2	0,5	19,6
Mittelwert kontrovers	-1,5	32,2	4,7	27,7
Jugendkriminalität	-6,0	0,4	14,1	23,6
Stadtkriminalität	-8,0	0,0	19,4	21,0
Kulturpolitik	-9,0	0,0	23,7	19,4
Medien	-9,0	0,0	24,2	18,0
Justiz	-11,0	0,0	31,6	20,2
Gesundheits- und Sozialwesen	-11,0	0,0	36,3	24,9
Erziehung und Bildung	-12,0	0,0	36,0	16,0
Polizei	-13,0	0,0	39,0	15,4
Mittelwert pro nationale Politik	-9,9	0,0	28,0	19,8
Mittelwert gesamt	1,6	51,7	-5,1	21,0

oben erläutert anhand der Korrelationen der einzelnen Präferenzindikatoren $X_{i,j}$ ergründen. Formal ausgedrückt wird dazu der lineare Zusammenhang zwischen den beiden aus i Zeilen bestehenden Vektoren $X_{i,j}$ und $X_{i,k}$ für zwei unterschiedliche Politikfelder j und k ermittelt.

Ein interessantes Ergebnis dieser Betrachtung ist die hohe Korrelation der Indikatoren für den Bereich »Menschenhandel und die Ausbeutung von Menschen« mit denen der Po-

litikfelder »Währungsfragen«, »Informationen über die EU«, »Außenpolitik«, »Organisiertes Verbrechen« und »Drogen«. Dieser Zusammenhang deutet an, dass die Zentralisierungspräferenz offenbar ein Ausdruck einer Vielzahl miteinander verwobener Sorgen über Menschenrechte, wirtschaftliche Wohlfahrt und Sicherheit ist. Zu vermuten wäre demnach, dass sich in dem Bedürfnis nach EU-Kompetenzen auch die Befürchtung widerspiegelt, dass nationale Entscheidungen in einer globalisierten Welt tendenziell an Effektivität verlieren.

Andererseits kann die gewünschte Zentralisierung auch schlicht als Ergebnis einer rein effizienzgeleiteten Betrachtung erachtet werden; denn gerade in diesen Politikfeldern gibt es große Spielräume für Skaleneffekte und die Internalisierung von externen Effekten durch eine gemeinsame Politik. Auch die Indikatoren für den Politikbereich »Unterstützung schwacher Regionen« deuten auf eine nahezu einstimmige Präferenz für eine EU-Kompetenz hin. Sie weisen allerdings kaum Korrelationen zu anderen Politikbereichen auf, was nahelegt, dass die Regionalpolitik als eine Art eigenständige Dimension europäischer Politik angesehen wird. Offenbar wird die erfolgreiche Integration der ärmeren Länder Portugal, Griechenland und Spanien von nahezu allen Ländern deutlich positiv bewertet. Überraschend ausgeprägt ist die Präferenz für eine gemeinsame Außenpolitik, wenn man die kontroversen Auffassungen in Verbindung mit dem Irak-Krieg bedenkt. Darauf wird noch in Verbindung mit dem Politikfeld »Verteidigung« einzugehen sein. Auch bei den Politikfeldern »Umweltschutz«, »Humanitäre Hilfe« und »Armut und soziale Ausgrenzung« scheinen den EU-Bürgern die Probleme unzureichender dezentraler Entscheidungen und eines potentiellen »Trittbrettfahrer-Verhaltens« bewusst zu sein. Aufgrund der starken Korrelation zwischen diesen Indizes kann man zudem vermuten, dass die Bürger diese Politikfelder als einen zusammenhängenden Aufgabenkomplex der EU ansehen. Beim Thema »Forschung« herrscht eine vergleichbare Sensibilität in Bezug auf eine effiziente Kompetenzzuweisung vor. Hier lässt die starke Korrelation der Präferenzindizes mit denen für »Währungsfragen« darauf schließen, dass die Bürger die potentiellen Skaleneffekte einer zentralen EU-Politik bei ihren Antworten berücksichtigen.

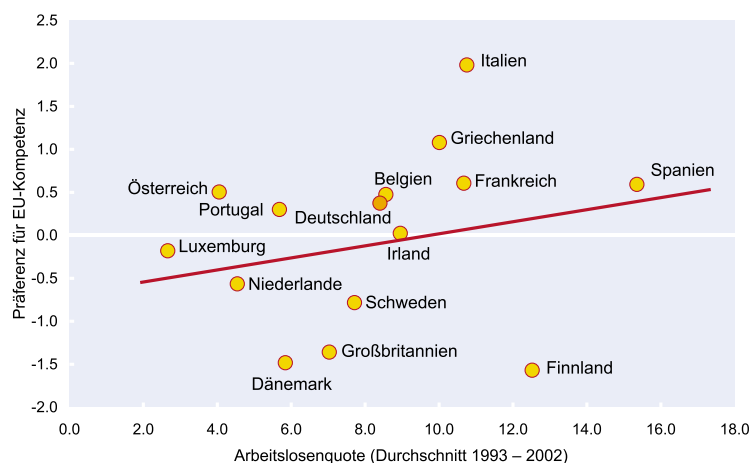
Es gibt nur sechs Politikfelder, die unter den Bürgern der EU15-Länder kontrovers sind. Hierbei sind vor allem die

unterschiedlichen Präferenzen der einzelnen Länder interessant. Die eng verbundenen Politikfelder »Asyl«, »Flüchtlinge« und »Einwanderung« werden nur von den vier Ländern Belgien, Spanien, Italien und Frankreich (mit Ausnahme von »Einwanderung«) auf der EU-Ebene favorisiert. Das gegenüberliegende Ende des politischen Spektrums gegen Zentralisierung wird von Dänemark, Finnland, Schweden, Großbritannien und Irland markiert. In diesem Zusammenhang kann man vermuten, dass die stärkere Konfrontation Kontinentaleuropas mit der Zuwanderungsproblematik im Vergleich zu den geographisch weiter abseits gelegenen Ländern eine Rolle für die beobachteten Präferenzen spielt. EU-Entscheidungen zum Bereich »Agrar und Fischerei« werden von Belgien, Deutschland und den Niederlanden bevorzugt, wobei die Opposition erneut aus den skandinavischen Ländern und Großbritannien besteht. Betrachtet man die Vergangenheit, so hat die erste Gruppe von Ländern vorwiegend von den getroffenen Entscheidungen zur Marktregulierung und Qualitätskontrolle profitiert, so z.B. bei der Verhinderung der Verbreitung von Tierkrankheiten. Im Gegensatz dazu mag die Befürchtung, dass solche Maßnahmen zu protektionistischen Zwecken eingesetzt werden, der Grund für die Abneigung gegenüber zentralistischen Entscheidungen durch die zweite Gruppe sein.

Am interessantesten ist die Verteilung der Bürgerpräferenzen in Bezug auf eine gemeinsame »Verteidigungspolitik« und Maßnahmen zur Bekämpfung von »Arbeitslosigkeit«. Aufgrund der engen Verzahnung von Außen- und Verteidigungspolitik würde man eigentlich wie zuvor bei der Außenpolitik mit einer klaren Präferenz für eine EU-Verteidigungspolitik rechnen. Auf eine solche Verbindung beider Politikfelder deutet auch die hohe Korrelation der Indikatoren von 85% hin. Allerdings sind die Präferenzen für »Außenpolitik« auch stark korreliert mit denen für »Währungsfragen«, »Justiz«, »Humanitäre Hilfe« und »Informationen über die EU«. Demnach kommt in dem Wunsch nach einer europäischen Außenpolitik möglicherweise ein generelles Bedürfnis nach einer politischen Vertretung Europas zum Ausdruck, das über eine rein militärische Dimension hinaus geht. Zu einem diffuseren Meinungsbild über eine gemeinsame Verteidigungspolitik trägt unter Umständen auch die Kompetenzüberlagerung mit der NATO bei, deren zukünftige Rolle recht ungewiss ist. Auch hier wird der Kern der EU-Oponenten wieder von Skandinavien und Großbritannien gebildet.³

Das Themengebiet der Arbeitsmarktpolitik erscheint noch kontroverser. Nur die Bürger Italiens sind hier klar für europäische Lösungsansätze, wohingegen Dänen, Finnen und Briten solche Maßnahmen strikt ablehnen. Betrachtet man

Abb. 1
Arbeitslosenquote und Präferenz für eine EU-Arbeitsmarktpolitik



Quelle: Eurostat (2003) und Berechnungen des ifo Instituts.

die durchschnittlichen Arbeitslosenquoten im Zeitraum 1993 bis 2002 und das Maß für die Stärke der Präferenzen für eine EU-Arbeitsmarktpolitik in Abbildung 1, so stellt man fest, dass der arbeitsmarktpolitische Erfolg der nationalen Regierungen offenbar in enger Verbindung mit der Deutlichkeit steht, mit der nationale Maßnahmen gewünscht werden.⁴

Für die übrigen acht Politikbereiche wird eine EU-Kompetenz sicher auch deswegen deutlich abgelehnt, weil sich über sie auch in einem gewissen Maße kulturelle Identität definiert, wie z.B. im Bereich »Kulturpolitik«, »Medien« und »Erziehung und Bildung«. Andererseits wird hierdurch erneut eine recht gute Anlehnung der Präferenzen an eine effizienzorientierte Zuweisung politischer Kompetenzen deutlich, da die kulturbedingten Unterschiede eine zentrale Administration überfordern würden. Ferner lässt sich für die Aufgabenbereiche »Polizei«, »Stadtkriminalität«, »Jugendkriminalität«, »Justiz« und »Gesundheits- und Sozialwesen« eine höhere Effizienz dezentraler Kompetenzen konstatieren, da nationale und regionale Rahmenbedingungen besonders berücksichtigt werden müssen.

Kommen wir nun zur länderbezogenen Analyse hinsichtlich der generellen Meinung zu Kompetenzen der EU. Die Mehrheit der EU15-Länder befürwortet zentralisierte Entschei-

³ Für die Präferenzverteilung spielen unter Umständen auch Erfahrungen der Länder mit militärischen Konflikten eine Rolle. Die deutlich favorisierte EU-Kompetenz von den Bürgern Italiens und Deutschlands sowie von den Bürgern in dessen unmittelbaren Nachbarländern Belgien, Luxemburg und den Niederlande ist möglicherweise vor dem Hintergrund des Zweiten Weltkriegs zu sehen. Länder, die danach in nationale bzw. internationale militärische Konflikte involviert waren, wie Großbritannien, Irland und Griechenland, lehnen demgegenüber eine gemeinsame Verteidigungspolitik strikt ab.

⁴ Bei Spanien und Finnland ist die geringe Zentralisierungspräferenz auf den erfolgreichen Abbau noch höherer Arbeitslosigkeit zurückzuführen. In Spanien konnte die Arbeitslosenquote von rund 20% Anfang der neunziger Jahre auf knapp über 10% in 2002 reduziert werden. In Finnland von knapp 17% im Jahr 1994 auf rund 9% in 2002.

Tab. 3
Heterogenität in der generellen EU-Haltung der EU15

	Politikfelder mit Präferenz für EU	Abweichungen von der Mehrheitsmeinung	MFK _i
Deutschland	14	1	1,00
Irland	12	1	1,00
Portugal	13	2	0,99
Dänemark	10	3	0,96
Luxemburg	14	3	0,99
Österreich	13	4	0,91
Belgien	17	4	0,97
Frankreich	17	4	0,97
Finnland	10	5	0,89
Großbritannien	8	5	0,90
Schweden	8	5	0,90
Niederlande	16	5	0,97
Spanien	19	6	0,91
Griechenland	17	6	0,91
Italien	22	9	0,80
Mittelwert	14	4	0,94
Min	8	1	0,80
Max	22	9	1,00

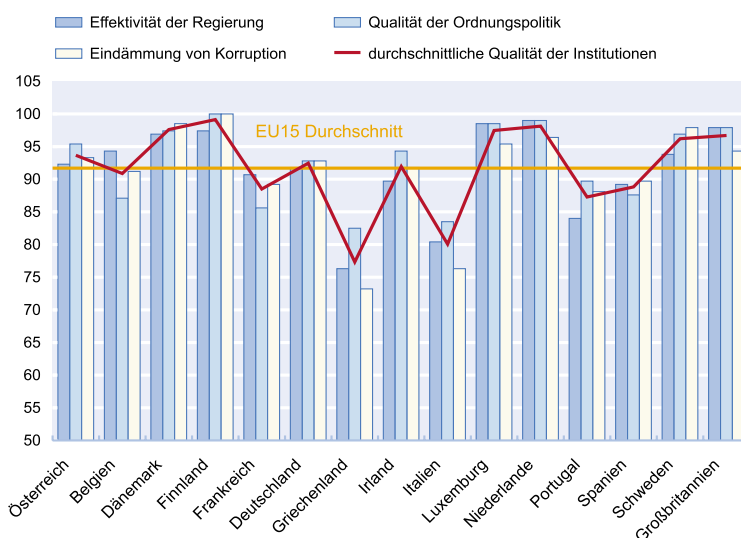
dungen in 13 Politikfeldern – zu den ersten elf aus dem oberen Drittel der Tabelle 2 kommen »Agrar und Fischfang« und »Arbeitslosigkeit« hinzu – und lehnt diese für die übrigen Politikfelder ab. Die Länderabfolge in Tabelle 3 – vor allem der Mehrheitsfähigkeitsindex MFK_i – verdeutlicht, dass die EU-Präferenzen der Bürger Deutschlands und Irlands am ehesten mehrheitsfähig sind. Bei Deutschland fallen al-

so Größe und Konsensfähigkeit zusammen, so dass Deutschland als das politische Gravitationszentrum in Bezug auf die Frage nach Zentralisierung oder Dezentralisierung angesehen werden kann. Angelehnt an die Positionen Deutschlands sind die Präferenzen in den kleineren Ländern Irland, Portugal, Luxemburg und Österreich. Demgegenüber bilden Frankreich und Belgien einen eigenen politischen Pol mit einer stärkeren EU-Neigung als die »Deutschlandgruppe«, was in erster Linie von der Präferenz für eine EU-Kompetenz bei den Fragen der Immigration, des politischen Asyls und der Flüchtlingspolitik herrührt. Niederländer sind in ihrem Meinungsbild eher dieser Gruppe als der »Deutschlandgruppe« zugeneigt. Nur in Bezug auf »Arbeitslosigkeit« ziehen sie nationale Maßnahmen vor, was aufgrund der vorzuweisenden Erfolge nicht weiter überrascht. Zweifel an der Effektivität von EU-Politik überwiegen vor allem in einer Fraktion, die aus den skandinavischen Ländern und Großbritannien gebildet wird. Letztlich gibt es noch eine vierte Gruppe, die aus Spanien, Griechenland und Italien besteht. Diese Länder sind wiederum überdurchschnittlich EU-optimistisch, bemerkenswerter Weise auch gerade bei solchen Politikfeldern wie »Jugendkriminalität«, wo nationale Entscheidungen prinzipiell effizienter sind. Italienische Bürger wünschen sich sogar eine EU-Kompetenz für die Bereiche »Polizei«, »Stadtkriminalität« und »Medien«.

Ein erster Erklärungsansatz für diese aus Optimalitätsgesichtspunkten überzogene EU-Orientierung ist mitunter in dem Versagen nationaler Politik und nationaler Institutionen sehen. Empirische Hinweise zur Untermauerung dieser These liefern z.B. Indikatoren der Weltbank, welche die Qualität nationaler Institutionen und die Leistungen nationaler Politik bewerten. Abbildung 2 zeigt dazu, dass bei den drei Kriterien, »Effektivität der Regierung«, »Qualität der Ordnungspolitik« und »Eindämmung von Korruption«, gerade diese drei Länder am unteren Ende der EU15 stehen.⁵

Als Zwischenfazit aus den beobachteten Kontroversen innerhalb der EU15 erhält man einige wichtige Anhaltspunkte für die Bestimmungsfaktoren der unterschiedlichen

Abb. 2
Qualität nationaler Institutionen in der EU15



Quelle: D. Kaufmann, A. Kray, M. Mastruzzi (2003).

⁵ Hinsichtlich der Messprobleme, die mit diesen und anderen Governance-Indikatoren verbunden sind, siehe z.B. Ahrens und Meurers (2002).

Präferenzen. Neben der von Anderson und Kaltenthaler (1996) aufgeführten Dauer der EU-Mitgliedschaft, die dazu geeignet scheint, die Vorbehalte der skandinavischen Länder gegenüber der EU zu erklären, spielen offenbar auch noch weitere Faktoren eine Rolle. So zeigen die Präferenzindikatoren, dass auch die geographische Lage, Kosten und Nutzen vergangener EU-Maßnahmen sowie die Problemlösungskapazität nationaler Institutionen einen Einfluss auf die Vorstellungen der Bürger über die Kompetenzzuweisung haben. Diese Faktoren führen in der Gesamtheit dazu, dass in Bezug auf die Frage nach generell mehr politischen Kompetenzen der EU die Befürworter in Kontinental- und insbesondere in Südeuropa den Skeptikern in Skandinavien und Großbritannien gegenüberstehen. Betrachtet man jedoch die Präferenzen im Durchschnitt, so kann man festhalten, dass die Meinung der Bürger von der Tendenz her durchaus den Ratschlägen für eine Kompetenzverteilung nahe kommen, die sich aus der ökonomischen Föderalismustheorie ergeben (vgl. z.B. Alesina et al. 2001a und Alesina und Wacziarg 1999). Bei den im breiten Konsens auf EU-Ebene bevorzugten Politikfeldern kommt jedoch offenbar zusätzlich ein Bedürfnis nach einer einheitlichen EU-Position im Zeichen des beschleunigten globalen Wandels zum Ausdruck, worauf die starke Korrelation der Präferenzen über eine Mischung aus Politikfeldern, welche Wirtschaft, innere Sicherheit und internationale Beziehungen umfassen, hindeutet.

Vergleich mit den Bürgerpräferenzen in den Beitrittsländern

In Tabelle 4 sind die Messgrößen für dominante Präferenzen der Bürger aus den Beitrittsländern (sowie aus Bulgarien und Rumänien) dargestellt. Offensichtlich haben die Bürger in diesen Ländern eine eindeutig optimistischere Haltung zu politischen Entscheidungen auf der EU-Ebene als die Bürger in den gegenwärtigen Mitgliedsländern.

Alle sechs in der EU15 kontroversen Politikfelder werden hier klar auf der EU-Ebene favorisiert. Gleiches gilt auch für die Politikfelder »Gesundheits- und Sozialwesen«, »Jugendkriminalität«, »Stadtkriminalität« und »Erziehung und Bildung«, welche die EU15-Bürger deutlich im nationalen Einflussbereich belassen möchten. Diese Parallele zu der zuvor für Italien, Griechenland und teilweise auch für Spanien festgestellten Zentralisierungsvorliebe wirft erneut die Frage auf, ob nicht auch hier die Zweifel an der Kom-

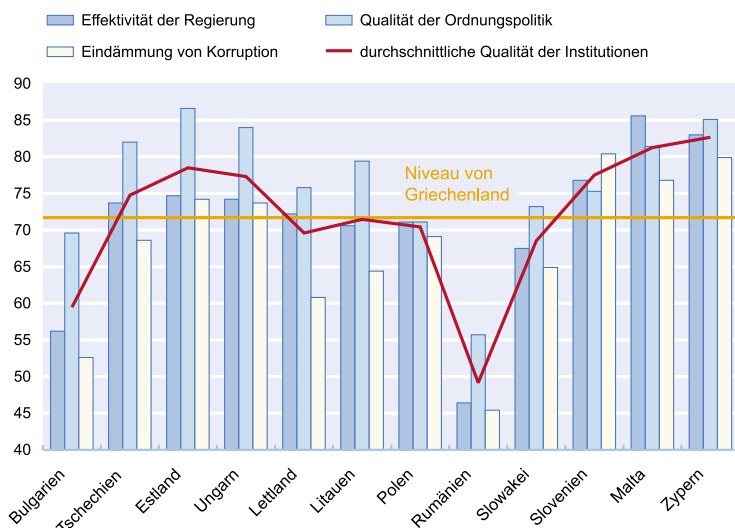
Tab. 4
Präferenzen der Kandidatenländer – Messgrößen für die 25 Politikfelder

Politikfeld	D	W50 (in %)	\bar{X}_j	\bar{S}_j
Menschenhandel und Ausbeutung von Menschen	12,0	100,0	-71,3	13,5
Drogen	12,0	100,0	-67,4	14,0
Organisiertes Verbrechen	12,0	100,0	-64,4	16,6
Information über EU	12,0	100,0	-64,2	10,8
Forschung	12,0	100,0	-58,3	12,6
Humanitäre Hilfe	12,0	100,0	-57,4	12,0
Unterstützung schwacher Regionen	12,0	100,0	-49,0	13,3
Außenpolitik	12,0	100,0	-48,6	12,9
Armut und soziale Ausgrenzung	12,0	100,0	-47,8	13,3
Arbeitslosigkeit	12,0	100,0	-43,1	15,9
Umweltschutz	11,0	100,0	-35,5	11,5
Währungsfragen	10,0	100,0	-36,3	26,3
Verteidigung	10,0	100,0	-30,0	19,0
Jugendkriminalität	9,0	100,0	-24,3	16,1
Gesundheits- und Sozialwesen	8,0	100,0	-21,1	19,8
Immigration	7,0	100,0	-19,6	18,4
Politisches Asyl	7,0	100,0	-17,9	17,9
Erziehung und Bildung	5,0	100,0	-12,1	16,5
Flüchtlinge	5,0	100,0	-11,0	17,5
Agrar und Fischfang	4,0	100,0	-15,0	21,0
Stadtkriminalität	3,0	99,2	-12,4	25,1
Mittelwert pro EU	9,5	100,0	-38,4	16,4
Justiz	0,0	24,2	-0,3	14,7
Polizei	0,0	7,8	4,6	16,8
Mittelwert kontrovers	0,0	16,0	2,1	15,7
Medien	-5,0	0,0	10,4	25,3
Kulturpolitik	-7,0	0,0	13,3	20,0
Mittelwert pro nationale Politik	-6,0	0,0	11,9	22,7
Mittelwert gesamt	7,5	85,2	-31,2	16,8

petenz nationaler Institutionen ausschlaggebend sind. Wie schon zuvor liefert die Betrachtung der Weltbank-Indikatoren für institutionelle Qualität in Abbildung 3 dafür zumindest ein erstes Indiz. Lediglich Malta und Zypern liegen über dem Durchschnittswert der drei Indikatoren für Griechenland – dem Land, dessen institutionelle Qualität am schlechtesten in der EU15 eingestuft wird. Abweichende Präferenzen zwischen den Bürgern der Kandidatenländer sind nur in Be-

Abb. 3

Qualität nationaler Institutionen in den Beitrittsländern



Quelle: D. Kaufmann, A. Kray, M. Mastruzzi (2003).

zug auf die Politikbereiche »Polizei« und »Justiz« festzustellen. Die Aufteilung in Befürworter einer EU-Verantwortung in Rumänien, der Slowakei und Slowenien und in EU-Skeptiker in Malta, Estland und Bulgarien gibt allerdings keinen weiteren Aufschluss über die Gründe, die hinter dieser Kontroverse stehen. Letztlich haben die Bürger in den Beitrittsländern lediglich in Bezug auf die Politikfelder »Medien« und »Kulturpolitik« eine klare Präferenz für nationale Entscheidungen.

Betrachtet man erneut die Korrelationen der Indizes für die einzelnen Politikfelder, so fällt im Gegensatz zur EU15 nur ein wesentlicher Unterschied auf, nämlich in Bezug auf »Agrar und Fischfang«. Die Bürger der EU15 scheinen aufgrund der hohen Korrelationen zwischen den Präferenzäußerungen zu diesem Politikfeld und denen zu »Umweltschutz« und »Verteidigung« bei ihrem Wunsch nach einer EU-Kompetenz eher von dem Umweltaspekt geleitet zu sein. Für die K12 sind die Korrelationen der Präferenzindikatoren für »Agrar und Fischfang« demgegenüber am höchsten mit denen für »Arbeitslosigkeit«, »Gesundheits- und Sozialwesen« und »Armut und soziale Ausgrenzung«, was eher darauf hindeutet, dass die Bürger gewisse Erwartungen zur Verbesserung ihrer ökonomischen Situation durch eine gemeinsame EU-Politik hegen.

Die starke Zentralisierungspräferenz der Beitrittsländer spiegelt sich auch in der nach Ländern aufgeschlüsselten Betrachtung wider. Die Mehrheit der K12 ist für EU-Kom-

petenzen in den 21 Politikbereichen des oberen Drittels aus Tabelle 4. Diese Position wird auch hier nicht durch ein bestimmtes Land repräsentiert. Die Präferenzen der Tschechen und die der Zyprioten weichen aber nur jeweils in einem Politikbereich davon ab. Nach unten in der Tabelle 5 bis einschließlich Estland folgen in enger Nachbarschaft weitere Länder mit der einen oder anderen abweichenden Position, ohne dass eine deutlich geringere EU-Tendenz erkennbar wäre. Mit ihrem Wunsch nach Verlagerungen der politischen Kompetenzen auf die EU-Ebene in allen hier aufgeführten Politikbereichen markieren Rumänien und Slowenien das obere Ende der Zustimmungsskala. Ein wenig mehr Skepsis als im Durchschnitt gibt es demgegenüber nur bei den Maltesern.

Insgesamt zeigen die Indikatoren für die K12-Länder, dass die Präferenzen ihrer Bürger für Zentralisierung bzw. Dezentralisierung der einzelnen Politikfelder deutlich weniger mit einer effizienten Aufteilung politischer Kompetenzen vereinbar sind. Polare Gruppen von Ländern sind nicht zu verzeichnen. Vielmehr herrscht ganz generell eine starke Präferenz für ein hohes Maß an EU-Kompetenzen vor. Untereinander sind die K12 insgesamt also sogar recht homogen. In einer erweiterten Union folgt aus ihrer einseitigen EU-Fokussierung jedoch tendenziell eine Zunahme der Heterogenität in den Präferenzen. Als mögliche Gründe für dieses starke gemeinsame Element der K12 kommen die Schwäche nationaler Ins-

Tab. 5
Heterogenität in der generellen EU-Haltung der Kandidatenländer

	Politikfelder mit Präferenz für EU	Abweichungen von der Mehrheitsmeinung	MFK _i
Tschechien	22	1	0,99
Zypern	22	1	0,98
Polen	23	2	0,97
Lettland	21	2	0,97
Litauen	19	2	0,97
Ungarn	21	2	0,95
Slowakei	22	3	0,97
Estland	18	3	0,95
Rumänien	25	4	0,92
Slowenien	25	4	0,92
Bulgarien	17	4	0,91
Malta	13	8	0,78
Mittelwert	21	3	0,94
Min	13	1	0,78
Max	25	8	0,99

titionen sowie die Hoffnung auf eine verbesserte ökonomische Situation durch eine von der Integration getriebene Politik in Frage. Dafür liefern erneut die Korrelationen zwischen den einzelnen Indizes sowie Indikatoren der institutionellen Rahmenbedingungen erste Anhaltspunkte.

Ausblick auf künftige Entscheidungsprozesse in der EU

Die vorangegangene Analyse wirft die Frage auf, ob die zunehmende Heterogenität der Präferenzen bezüglich der Zuweisung politischer Kompetenzen den Spielraum für klare Mehrheiten im politischen Entscheidungsprozess der EU einschränkt und ob der ausgeprägte Zentralisierungswunsch der Kandidatenländer die Position der EU-Skeptiker schwächt.

Gegenwärtig kann der Rat der Europäischen Union (der »Ministerrat«) als das zentrale Entscheidungsorgan angesehen werden. Zwar gelangt die Frage nach mehr oder weniger EU-Kompetenz auf einzelnen Politikfeldern nicht direkt im Ministerrat zur Abstimmung, aber trotzdem gibt es viele Einzelentscheidungen, die letztlich mehr oder weniger zentrale Administration zur Folge haben können. Zusätzlich muss man einräumen, dass die Reduktion komplexer politischer Interaktion zwischen der Europäischen Kommission, dem Parlament und dem Ministerrat auf dieses eine Entscheidungsgremium eine starke Vereinfachung darstellt. Sie kann jedoch als erste Approximation zur Analyse der politischen Implikationen der Bürgerpräferenzen dienen, zumal sich die im Ministerrat vertretenen Politiker zumindest in der Tendenz nach den Bürgerpräferenzen richten sollten, um ihre nationale Wiederwahl zu sichern.

Im Vorgriff auf die Erweiterung wurde im Vertrag von Nizza eine Reform der Mehrheitsregeln im Ministerrat beschlossen. Unter anderem wurde die Stimmenverteilung neu festgelegt, und die Integration der neuen Mitglieder wurde durch eine Aufstockung der Gesamtstimmenzahl vollzogen. Gleichzeitig ging damit eine Erhöhung der Hürde für eine so genannte Qualifizierte Mehrheit (QM) einher. Die gravierendste Neuerung ist jedoch die Einführung einer zusätzlichen Dreifach-Klausel für eine Qualifizierte Mehrheit. Neben der erforderlichen Stimmzahl muss nun eine absolute Mehrheit von Mitgliedsländern und, auf Antrag eines Landes, auch eine 62% Mehrheit der EU-Bevölkerung gewährleistet sein. Diese neuen Abstimmungsregeln werden 2005 eingeführt. Für den rein hypothetischen Fall, dass die Erweiterung bis dahin nicht eintritt, haben die EU15-Länder dann insgesamt 237 Stimmen bei einer QM von 169 Stimmen (71,3%). Bei dem realistischerem Fall einer kompletten Erweiterung werden die 27 Mitglieder 345 Stimmen haben, und für eine QM werden 258 Stimmen (74,8%) erforderlich sein.

Den Ausgangspunkt für die Analyse möglicher Abstimmungsergebnisse bilden die Mehrheitsregeln für die EU15 vor dem Vertrag von Nizza, also mit den alten Stimmenanteilen und der ausschließlich an die Stimmzahl gekoppelten Bedingung für eine QM. Wie zuvor beim Indikator W50, ermitteln wir die Wahrscheinlichkeiten für Qualifizierte Mehrheiten erneut durch Simulationen. Die resultierenden Wahrscheinlichkeiten für Entscheidungen des Ministerrats zugunsten von mehr Zentralisierung sind in der ersten Spalte von Tab. 6 aufgeführt. Vergleicht man das Ergebnis mit der zuvor berechneten Wahrscheinlichkeit für eine Mehrheit von Mitgliedstaaten (W50 in Tab. 2), so ändert die Berücksichtigung der Stimmenanteile und der Mehrheitsanforderung für eine QM nichts an der Entscheidung für mehr oder weniger Zentralisierung der einzelnen Politikfelder. Auffällig ist, dass die Abstimmungsregeln vor dem Nizza-Vertrag bei den kontroversen Politikfeldern (der mittlere Abschnitt der Spalte) zu sehr geringen Wahrscheinlichkeiten für Mehrheiten zugunsten von mehr Zentralisierung führen. Dies gilt trotz der in einigen Fällen existierenden Mehrheiten von Ländern und Bevölkerung (siehe dazu die Spalten 4–7, in denen die durchschnittlichen prozentualen Mehrheiten aus den Umfragen aufgeführt sind). Man kann also festhalten, dass sogar die weniger restriktiven Abstimmungsregeln, die vor dem Vertrag von Nizza galten, relativ konservative Resultate in Bezug auf Zentralisierung der Politik hervorrufen oder anders gesagt: Das alte System räumte den Ländern mit stärker ausgeprägten Präferenzen für nationale Verantwortlichkeiten, z.B. den skandinavischen Ländern, eine recht starke Position ein. Vergleicht man damit nun die Abstimmungsergebnisse unter den neuen Regeln von Nizza, so verändern sich die Ergebnisse in Spalte 2 für die EU15 kaum. Das mag zunächst überraschen, würde man doch vermuten, dass die strengeren Mehrheitsanforderungen Abstimmungsergebnisse zugunsten von mehr Zentralisierung weniger wahrscheinlich werden lassen. Offenbar führt die Präferenzverteilung über die Länder jedoch dazu, dass sich die Dreifach-Klausel nicht als bindend erweist. Qualifizierte Mehrheiten erfüllen demnach automatisch die beiden Zusatzbedingungen.

Schließlich sind in der dritten Spalte von Tabelle 6 die Wahrscheinlichkeiten für Mehrheiten zugunsten von mehr Zentralisierung in einer EU mit 27 Mitgliedern aufgeführt. Was die sechs kontroversen Politikfelder angeht, so ist bis auf »Arbeitslosigkeit« und »Verteidigung« nur ein geringer Anstieg der Wahrscheinlichkeiten für Zentralisierungsmehrheiten zu erkennen. Trotz deutlich höherer Zentralisierungspräferenz der neuen Mitglieder kann also der Status Quo der Mehrheitsverhältnisse überwiegend erhalten werden. Erneut führt die Dreifach-Klausel nicht zu einer Erhöhung der Wahrscheinlichkeit zur Ausweitung der EU-Kompetenzen. Also sind auch in der erweiterten Union die zusätzlichen Hürden aufgrund der konkreten Präferenzverteilung unbedeutend.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der gegenwärtige und zukünftige Abstimmungsmechanismus eine Ten-

Tab. 6
Präferenzen für Zentralisierung und Abstimmungen im Ministerrat

Politikfeld	Wahrscheinlichkeit für eine QM			Ländermehrheit		Anteil der Bevölkerung	
	EU5 vor Nizza	EU15 nach Nizza	EU27 nach Nizza	EU15	EU27	EU15	EU27
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Prozent			Prozent		Prozent	
Menschenhandel und Ausbeutung von Menschen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	76,5	77,6
Information über EU	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	71,5	71,9
Unterstützung schwacher Regionen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	60,4	62,4
Außenpolitik	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	69,9	69,1
Organisiertes Verbrechen	100,0	100,0	100,0	93,3	96,3	68,4	70,9
Forschung	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	66,3	67,3
Drogen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	67,6	70,5
Humanitäre Hilfe	100,0	100,0	100,0	86,7	92,6	68,1	69,4
Armut und soziale Ausgrenzung	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	62,8	64,2
Währungsfragen	99,2	99,4	100,0	80,0	85,2	61,5	62,1
Umweltschutz	87,5	91,2	99,9	73,3	85,2	59,6	60,7
Agrar und Fischfang	2,5	6,8	6,2	53,3	63,0	48,4	49,6
Politisches Asyl	0,2	0,3	3,1	46,7	66,7	50,0	51,1
Immigration	0,0	0,1	3,3	40	63,0	48,9	50,8
Verteidigung	0,0	0,0	7,3	46,7	66,7	48,4	51,2
Flüchtlinge	0,0	0,1	3,9	46,7	59,3	51,3	51,7
Arbeitslosigkeit	12,0	11,6	55,3	53,3	74,1	50,9	54,9
Jugendkriminalität	0,0	0,0	0,0	26,7	55,6	42,7	46,1
Stadtkriminalität	0,0	0,0	0,0	13,3	33,3	37,6	41,2
Kulturpolitik	0,0	0,0	0,0	13,3	14,8	39,3	39,3
Medien	0,0	0,0	0,0	6,7	18,5	34,9	35,8
Justiz	0,0	0,0	0,0	6,7	25,9	35,8	38,3
Gesundheits- und Sozialwesen	0,0	0,0	0,0	6,7	44,4	33,3	38,6
Erziehung und Bildung	0,0	0,0	0,0	6,7	37	32,7	36,8
Polizei	0,0	0,0	0,0	0,0	14,8	31,3	34,9

denz zur Vermeidung einer weitergehenden Zentralisierung politischer Kompetenzen aufweist. Dies gilt sogar für einige Politikbereiche, in denen die Mehrheit der Bevölkerung und die Mehrheit von Mitgliedsländern eine Zentralisierung befürwortet. In den Bereichen »Verteidigung« und vor allem »Arbeitslosigkeit« könnte indes in Folge der Erweiterung eine stärkere Position der Befürworter von EU-Kompetenzen entstehen. In Bezug auf das Politikfeld »Arbeitslosigkeit« ist dies nicht unproblematisch, da eine dezentrale Verantwortung für diesen Politikbereich tendenziell effizientere Ergebnisse produziert. Genauso bedenklich ist die fortbestehende Ablehnung einer gemeinsamen Politik zur Regelung von »Einwanderung« und »Politischem Asyl«. Hier können die Kritiker

ihre Position auch gegenüber den aufgeschlosseneren neuen Mitgliedstaaten zementieren, obwohl effektive Maßnahmen gerade grenzüberschreitende Übereinkünfte erfordern.

Diese Fälle zeigen, dass sich die Kontroversen über eine Aufteilung politischer Kompetenzen in einer erweiterten Union tendenziell zuspitzen könnten und sich das Ergebnis somit weiter von einer aus Effizienz Gesichtspunkten sinnvollen Aufteilung entfernen würde. Ein denkbare Szenario ist z.B., dass die neuen Mitglieder ihre Möglichkeit, Mehrheiten für eine EU-Arbeitsmarktpolitik zu organisieren, gezielt als Druckmittel einsetzen, um andere für sie vorteilhafte Entscheidungen zu erzwingen. Genauso können die Gegner einer gemeinsamen

Verteidigungs- und Zuwanderungspolitik in Skandinavien und Großbritannien ihre Blockademehrheit dazu einsetzen, zumindest bestimmte Bereiche in nationaler Obhut zu bewahren oder sich auf anderen Gebieten Vorteile zu sichern.

Vorschläge für eine Flexibilisierung des europäischen Integrationsprozesses

Die Ergebnisse der empirischen Analyse implizieren, dass die gegenwärtigen Abstimmungsregeln einen unzureichenden Mechanismus darstellen, um eine effiziente Allokation der politischen Zuständigkeiten zu gewährleisten. Ein zentraler Vorschlag, um diesem Problem zu begegnen, besteht darin, eine derartige Kompetenzzuordnung in der zukünftigen Europäischen Verfassung explizit zu verankern. Dies würde u.a. auch dazu beitragen, die Praxis eines politisch motivierten, aber aus ökonomischer Sicht fragwürdigen »Stimmtausches« zu vermeiden.

Darüber hinaus könnte eine solche konstitutionelle Absicherung durch die Umsetzung einer umfassenden, kohärenten Integrationsstrategie ergänzt werden. Um eine größere Flexibilität des Integrationsprozesses zu erreichen und dabei einen integrationspolitischen Wildwuchs zu vermeiden, muss eine solche Strategie auf transparenten, dauerhaften und effizienten Regeln basieren, welche länderspezifische Heterogenitäten in Bezug auf unterschiedliche Integrationsfelder berücksichtigen. Diese Bedingung könnte durch die Kombination zweier unterschiedlicher Integrationskonzepte erfüllt werden (das Konzept der abgestuften und das der differenzierten Integration (Janning und Giering 1998 und Janning und Weidenfeld 1996).

Eine abgestufte Integration erlaubt einer Gruppe von Ländern, in bestimmten Integrationsfeldern voranzuschreiten. Die zunächst integrationsunwilligen oder -unfähigen Staaten folgen nach bestimmten Vorgaben, wobei das angestrebte Ziel einheitlich ist und eine Vertiefungspflicht besteht.

Im Gegensatz dazu erlaubt das Konzept der differenzierten Integration einzelnen Ländergruppierungen, integrationspolitische Fortschritte in unterschiedlichen Politikbereichen zu erzielen, ohne dass eine Vertiefungspflicht besteht. Die Mitglieder der jeweiligen Ländergruppen bestimmen die Regeln, das Ziel und das Tempo in den zu differenzierenden Politikbereichen ohne Mitentscheidungsrechte anderer, denen aber ein opting-in offen stehen muss.

Eine Vertiefungspflicht, d.h. die Anwendung der abgestuften Integration, erscheint bezüglich der Bereitstellung supranationaler (EU-weiter) öffentlicher Güter sinnvoll. Denn bei diesen Gütern ist zu erwarten, dass die Nutzen aus der Internalisierung externer Effekte und der Ausnutzung von Skaleneffekten potenziell entstehende Präferenzkosten überstei-

gen, welche aus harmonisierten Politiken und Regulierungen bei heterogenen Präferenzen resultieren. Zu denken wäre hier vor allem an die Wettbewerbs- und Außenhandelspolitik oder an eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik. Keine Vertiefungspflicht, aber möglicherweise die Gewährung einer Vertiefungsoption durch Anwendung des differenzierten Integrationskonzepts wäre dann für die Politikfelder zu empfehlen, bei denen der o.g. Saldo ein negatives Vorzeichen hätte. Dies würde z.B. Bereiche wie die Sozialpolitik, die regionale Wirtschaftsförderung, sektorspezifische Politikmaßnahmen und die Arbeitsmarktpolitik betreffen.

Im Verbund könnten beide Konzepte dazu beitragen, die erforderliche Flexibilität in der inhaltlichen und zeitlichen Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses zu erzeugen und dabei Rücksicht auf länderspezifische Heterogenitäten zu nehmen. Darüber hinaus entspricht eine solche Integrationsstrategie in ihren Grundzügen den theoretischen ökonomischen Kriterien hinsichtlich der Zuordnung von Entscheidungskompetenzen auf unterschiedliche politische Ebenen. Nicht zuletzt eröffnet eine derartige Strategie neue politische Freiheitsgrade für nationale (und lokale) Jurisdiktionen, welche individuell oder in kleineren Zusammenschlüssen genutzt werden können, den Wettbewerb unterschiedlicher Regelsysteme fördern und dadurch Anreize setzen, die Qualität nationaler und lokaler Regelwerke zu verbessern. Schließlich könnte dies gerade in den Beitrittsländern zu einer allmählichen Anpassung der Präferenzen führen.

Literatur

- Ahrens, J. und M. Meurers (2003), *Beyond the Big-Bang Enlargement of the EU: Preferences and the Need for Flexibility*, Paper presented at the 7th International Conference of the International Society for New Institutional Economics 2003, Budapest.
- Ahrens, J. und M. Meurers (2002), »How Governance Affects the Quality of Policy Reform and Economic Performance: New Evidence for Economies in Transition«, *Journal of Institutional Innovation, Development and Transition* 6, 35–56.
- Alesina, A., I. Angeloni und L. Schuknecht (2001a), »What Does the European Union Do?«, *NBER Working Paper* 8647, Cambridge, MA.
- Alesina, A., I. Angeloni, und F. Eto (2001b), »Institutional Rules for Federations«, *NBER Working Paper* 8646, Cambridge, MA.
- Alesina, A. und R. Wacziarg (1999), »Is Europe Going too Far?«, *NBER Working Paper* 6883, Cambridge, MA.
- Anderson, C.J. und K.C. Kaltenthaler (1996), »The Dynamics of Public Opinion toward European Integration 1973–93«, *European Journal of International Relations* 2 (2), 175–199.
- European Commission (2002), *Public Opinion in the European Union*, Report No. 58. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/.
- Eurostat (2003), Structural Indicators <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/>.
- Janning, J. und C. Giering, (1998), »Differenzierung als Integrationskonzept der künftigen Europäischen Union«, in: Bertelsmann Stiftung und Forschungsgruppe Europa (Hrsg.), *Systemwandel in Europa – Demokratie, Subsidiarität, Differenzierung*, Gütersloh, 41–52.
- Janning, J. und W. Weidenfeld (1996), *Das neue Europa. Strategien differenzierter Integration*, Vorlage zum International Bertelsmann Forum Petersberg, 19.–20. Januar 1996 (Forschungsgruppe Europa am Centrum für angewandte Politikforschung/Ludwig-Maximilians-Universität München). Internet: <http://www.cap.uni-muenchen.de>
- Kaufmann, D., A. Kraay und M. Mastruzzi (2003), *Governance Indicators for 1996–2002*, Internet: <http://info.worldbank.org/governance>.