

Beiträge für die Wirtschaftspraxis

1

**FOM**  
Fachhochschule  
für Oekonomie & Management  
University of Applied Sciences



# Wissenschaft & Praxis

Die Entwicklung der  
Europäischen Union – eine Public-Choice-Analyse

Annette Mayer

**M** Akademie  
Verlag

**Mayer, Annette**

Die Entwicklung der Europäischen Union – eine Public-Choice-Analyse

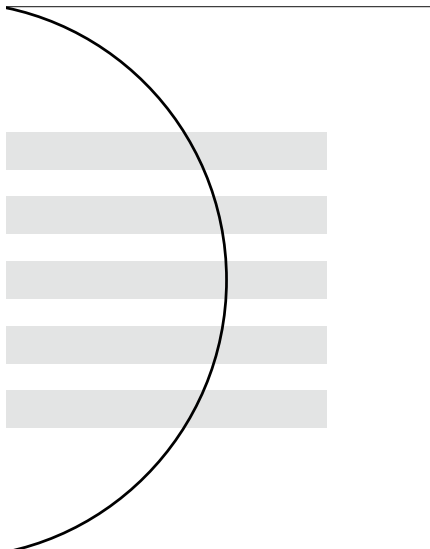
FOM-Schriftenreihe: Beiträge für die Wirtschaftspraxis, Nr. 1

Essen 2004

ISBN 3-89275-038-6

© 2004 by

**MA Akademie  
Verlag**



MA Akademie Verlags-  
und Druck-Gesellschaft mbH  
Rolandstraße 5-9 • 45128 Essen  
Tel. 0201 81004-351  
Fax 0201 81004-610

Kein Teil des Manuskriptes darf  
ohne schriftliche Genehmigung  
in irgendeiner Form - durch Fo-  
tokopie, Mikrofilm oder andere  
Verfahren - reproduziert werden.  
Auch die Rechte der Wiedergabe  
durch Vortrag oder ähnliche Wege  
bleiben vorbehalten.

ISBN 3-89275-038-6

## Summary

The discussion of the Intergovernmental Conference about the evolving European Constitution and the new European constitutional process leads to the fundamental question about the issue of reforming the institutions and the decision process in the European Union.

In this paper the development of the current decision process and institutional complexity are analysed from a historical point of view based on Public Choice Theory and Institutional Economics. The existing institutional framework is intransparent and ineffective and has to be improved to come in the long run to a fully developed European identity.

## Zusammenfassung

Die aktuelle Diskussion über die Entwicklung einer Europäischen Verfassung zeigt die Notwendigkeit von institutionellen Reformen und der Änderung der Entscheidungsprozesse auf Europäischer Ebene.

Dieser Beitrag analysiert auf der Basis der Public Choice Theorie den Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene. Es gelingt durch die positive Analyse das Verhalten einzelner Akteure bzw. Gruppen sowie ihre Interaktionen, die in ihrer Gesamtheit den politischen Willensbildungsprozess konstituieren, in die ökonomische Analyse einzubeziehen und so Ursachen für die Intransparenz und Ineffizienz der institutionellen Struktur auf europäischer Ebene aufzudecken.

PD Dr. Annette Mayer

## **Die Entwicklung der Europäischen Union - eine Public-Choice-Analyse**

1 Die ordnungspolitischen Leitvorstellungen und deren Durchsetzung im politischen Prozess .....	3
2 Darstellung der Entwicklung der Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union .....	9
3 Reformoptionen und Restriktionen .....	22
4 Bewertung der funktionellen Methode wirtschaftlicher Integration und der institutionellen Struktur – ein Fazit.....	27

# 1 Die ordnungspolitischen Leitvorstellungen und deren Durchsetzung im politischen Prozess

*„So arbeitete England daran, das Individuum aller wegen in den Vordergrund zu stellen, Frankreich erstritt die Freiheit für die Welt, Deutschland suchte den Staatsbegriff und die Verwaltung.“<sup>1</sup>*

Die Entwicklung der EU wird in diesem Beitrag unter dem Blickwinkel der Ökonomischen Theorie der Politik („Public-Choice-Theorie“) nachgezeichnet und analysiert.<sup>2</sup> Hierbei wird implizit auf die unterschiedlichen ordnungspolitischen Leitbilder der Teilnehmerstaaten eingegangen und ihre jeweilige Durchsetzung im Integrationsprozess untersucht.

Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft kann ursächlich mit dem Ziel der Friedenssicherung verbunden werden.<sup>3</sup> Die Vereinigung der verschiedenen Länder sollte kriegerische Auseinandersetzungen nach dem Zweiten Weltkrieg unter den westeuropäischen Ländern unmöglich machen.<sup>4</sup> Über die Friedenssicherung hinaus trat das Motiv der Erzielung wirtschaftlicher Erfolge als Antriebsmotor für die europäische Zusammenarbeit hinzu. Die Staaten nahmen freiwillig an dem Prozess der Europäischen Integration teil, der ihnen einen partiellen Verzicht auf nationale Hoheitsrechte und damit eine vollständige Autonomie abforderte. So erforderte eine Verlagerung von nationalen Kompetenzen auf die supranationale Ebene prinzipiell auch die Zustimmung aller Partner. Dieses sich auf europäischer Ebene herausbildende Entscheidungssystem wurde auch als „auf Konsensfindung ausgerichtetes Konkordanzsystem“<sup>5</sup> charakterisiert.

Die Herausbildung von eigenen institutionellen Interessen der supranationalen Akteure sowie die zunehmenden Interessendivergenzen, die auch aus der Aufnahme weiterer teilweise mit sehr stark differierenden ökonomischen und sozialen Ausgangsvoraussetzungen ausgestatteten Ländern und den daraus abgeleiteten sehr unterschiedlichen ordnungspolitischen Leitbildern resultierten, erschwerten auf der europäischen Ebene die Konsensfindung und so den

---

<sup>1</sup> Marchet (1885), S. 2; vertiefend zu diesem Essay vgl. Habermann (1994).

<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch die fundierte positive Analyse der Europäischen Union im Entwicklungsprozess Witte (1995), S. 38-94 und Hannowsky/Renner (1998), S. 37-49.

<sup>3</sup> „The main purpose of interstate federalism is to secure peace.“ Hayek (1939), S. 131.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu ausführlich Loth (1991).

<sup>5</sup> Hrbek (1981), S. 91.

Integrationsprozess.<sup>6</sup> Durch den gemeinsamen Binnenmarkt gewann der Integrationsprozess wieder an Dynamik. Die vier Freiheiten verhalfen der Gemeinschaft im wirtschaftspolitischen Prozess zu einer stärkeren Legitimation. Die einzelnen Mitglieder versprachen sich wirtschaftliche und politische Erfolge und Vorteile von dem gemeinsamen Binnenmarkt, so dass auch andere Bereiche in den Kompetenzbereich der EU übertragen wurden.

Weitere positive Integrationsmaßnahmen<sup>7</sup> wurden mit der Vorstellung begründet, sie seien zur Herstellung der Freizügigkeit oder zur Flankierung unerwünschter Auswirkungen der wirtschaftlichen Integration notwendig. Es waren Versuche der Kommission zu beobachten, auf der Grundlage des Artikels 235 weitere Politikfelder unter gemeinschaftliche Zuständigkeiten zu bringen, die allerdings nicht mehr die gleiche unbedingte Zustimmung der Mitglieder fanden, wie das ursprüngliche Binnenmarkt-Projekt.<sup>8</sup> Der gemeinsame Binnenmarkt ist in gewisser Weise der konsensfähige Kern der wirtschaftspolitischen Leitvorstellungen, während die nachfolgenden Regelungen bereits entsprechend den unterschiedlichen Ordnungsvorstellungen der Mitgliedsländer zu verschiedenen Dissonanzen führten. Maßnahmen einer negativen Integration - wie der Abbau von Handels- und Mobilitätshindernissen im Inneren der Gemeinschaft - sind sowohl mit dem eher in der Tradition der merkantilistisch geprägten Wirtschaftskonzeption stehenden Leitbild als auch mit der Konzeption der Betonung des Freihandels zu vereinbaren. Maßnahmen der positiven Integration sind dagegen nicht eindeutig konsensfähig. Häufig laufen Versuche der Harmonisierung einzelner Politikbereiche den auf Freihandel beruhenden Leitbildern zuwider. Im Gegensatz dazu entspricht die Vorstellung, die Maßnahmen der negativen Integration auch auf die Außengrenzen der Gemeinschaft zu beziehen und sich so dem internationalen Handel zu öffnen, dem Gedanken des Freihandels. Diese Vorstellung erweist sich als unvereinbar mit der Konzeption einer strategischen Außenhandelspolitik merkantilistischer

---

<sup>6</sup> Dieser Zustand ist in der Literatur häufig als Euro-Sklerose beschrieben worden. Vgl. Giersch (1985).

<sup>7</sup> Die positiven Integrationsmaßnahmen meinen in diesem Zusammenhang Maßnahmen, die auf das Ziel der Vertiefung der Gemeinschaft abzielen. Im Gegensatz dazu meinen negative Integrationsmaßnahmen den Abbau von Handelshemmnissen.

<sup>8</sup> Häufig wurde von der Kommission mit den negativen Konsequenzen des freien Wettbewerbs in den unterentwickelten Regionen argumentiert und den entwickelten Ländern die drohende Gefahr des Lohndumpings vor Augen geführt. Diesen Gefahren sollte durch die Ausgleichszahlungen über den auszubauenden Strukturfonds bzw. durch die Harmonisierung sozialer Standards begegnet werden. Ungeachtet der Tatsache, dass durch eine solche Vorgehensweise die strukturschwächeren Gebiet um die Option gebracht werden, sich aus eigener Kraft zu entwickeln, im Wettbewerbsprozess zu wachsen und so eigenständig sich soziale Leistungen und Standards zu erarbeiten, werden diese angeblich negativen Wirkungen des Systemwettbewerbs gerne angeführt, um auf die dringende Notwendigkeit einer Harmonisierung einzelner Politikbereiche und der Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene hinzuweisen.

Provenienz. Nach der Umsetzung des EG-Binnenmarktes kam es zu einer Neuausrichtung der Lobby-Aktivitäten in deren Folge eine zunehmende Aufzehrung der Integrationsgewinne festgestellt werden konnte.<sup>9</sup>

In der Public-Choice-Theorie werden die politischen Märkte analog zu den ökonomischen Märkten als unvollkommen betrachtet. Politiker verfolgen ihr Eigeninteresse, das in der Regel in einer Wiederwahl besteht und somit die Strategie der Stimmenmaximierung, die im Widerspruch stehen kann zu einer Politik, die das Gemeinwohl zu maximieren sucht, als die rationale Strategie hervorbringt.<sup>10</sup> Die Regierung wird dementsprechend nicht als allwissender benevolenter Planer angesehen, sondern als eine auf Wiederwahl und Machterhalt strebende Gruppe. Um die Stimmen der Wähler zu maximieren ist es sinnvoll, Partikularinteressen nachzugeben, besonders dann, wenn es sich um bedeutende, also ein hohes Wählerpotential auf sich vereinigende Interessengruppen handelt.<sup>11</sup> Die Methode ist in Analogie zu dem Steuerungsmechanismus Markt hier dem Mechanismus der Wahlen vergleichbar.<sup>12</sup> Die Rationalität des Handelns richtet sich nach dem System, in dem die Akteure handeln; so ist es für einen Politiker bzw. für eine Partei mit dem Ziel Wählerstimmen zu maximieren durchaus sinnvoll und politisch rational, bestimmte Subventionen zu vergeben. Die Gewinne der Machterweiterung und die dadurch implizierten Spezialisierungsvorteile und Skaleneffekte werden in dem durch rent seeking<sup>13</sup> gekennzeichneten Umverteilungskampf verteilt bzw. zunichte gemacht. Diese Verteilungskoalitionen (distributional coalitions) nehmen eine wichtige Rolle in der Betrachtung des modernen Staates (repräsentative Demokratie) durch die Neue Politische Ökonomie ein.<sup>14</sup> Bedeutsam in diesem Zusammenhang ist der Verweis auf sog. Stimmentausch-Koalitionen (log-rolling), in denen eine Ursache des Wachstums der Staatsausgaben zu vermuten ist, da diese Stimmentausch-Koalitionen zu Ungunsten schlechter organisierter Interessen geschlossen werden.<sup>15</sup> Bezogen auf die Integrationsschritte der Europäischen Union bedeutet dies, dass Integrationsgewinne so nur in der ersten Phase nach

<sup>9</sup> Vgl. zu der Organisation von Interessengruppen Olson (1982) und Olson (1965).

<sup>10</sup> Vgl. auch Downs (1957) und Mueller (1989). „Persons do not become saints as they shift roles“ Buchanan (1986), S. 283.

<sup>11</sup> „(...)um zu verstehen, wie die demokratische Politik dieses soziale Ziele [Gesetze und Verwaltungsmaßnahmen] hervorzubringen dient, müssen wir vom Konkurrenzkampf um Macht und Amt ausgehen und uns klar werden, daß die soziale Funktion, so wie die Dinge nun einmal liegen, nur nebenher erfüllt wird – im gleichen Sinne wie die Produktion eine Nebenerscheinung beim Erzielen von Profit ist.“ Schumpeter (1993), S. 448.

<sup>12</sup> Vgl. Herder-Dorneich (1992), S. 1-15.

<sup>13</sup> Zum Begriff „rent seeking“ vgl. Krueger (1974), S. 291-303 und Buchanan/Tollison/Tullock (1980).

<sup>14</sup> Vgl. Olson (1985), S. 53-56 und S. 98.

<sup>15</sup> Vgl. Zimmermann/Henke (1994), S. 69 und Blankart (1994), S. 151-154 und S. 163-165.

dem jeweiligen Integrationsschritt zu realisieren sind. Stellen die Interessengruppen ihre Strategie um, so gehen die Integrationsgewinne verloren. Die Dynamik dieses Prozesses erklärt die Notwendigkeit immer neuer Integrationsmaßnahmen und die daraus resultierende Zentralisationstendenz. Nach dem Binnenmarkt erfolgte dann als nächster relevanter Integrationsschritt der Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht).<sup>16</sup> Es wurden durch diesen Vertrag im wesentlichen bereits existierende politische Vorgehensweisen vertraglich geregelt und Einzelregelungen systematisch zusammengefasst.<sup>17</sup> Der Bereich der gemeinsamen Währungspolitik stellt eine qualitative Weiterentwicklung der Gemeinschaft dar. Die Integration von Politikbereichen auf der supranationalen Ebene führt regelmäßig dazu, dass weiterer Integrationsbedarf auch in anderen Bereichen geltend gemacht wird. Diese Spill-overs können im Sinne des Neofunktionalismus<sup>18</sup> interpretiert werden und so zur Begründung weiterer Maßnahmen zur Flankierung des Binnenmarktes oder der gemeinsamen Währung herangezogen werden. Die einzelnen Länder versuchen hierbei ihre jeweiligen ordnungspolitischen Vorstellungen einzubringen. Gelingt dies nicht, so suchen sie durch eine Blockadepolitik den drohenden Kompetenzverlust auf nationaler Ebene zu verhindern. Die Folge ist das sog. Package-dealing, – das Schnüren von Verhandlungspaketen – das eine starke Ausweitung redistributiver Politikmaßnahmen erzeugt.<sup>19</sup> In der Regel setzen die wirtschaftlich starken Staaten ihre ordnungspolitischen Leitbilder durch, während die schwächeren Länder durch Kompensationszahlungen entschädigt werden.<sup>20</sup> Die Bürger der Staaten, die ihre ordnungspolitischen Vorstellungen im Integrationsprozess nicht durchsetzen konnten, werden den Souveränitätsverlust beklagen. Diejenigen Länder, die ihre ordnungspolitischen Vorstellungen durchsetzen konnten, werden die Umverteilungswirkungen der Gemeinschaftspolitik und ihre „Netto-Zahler-Position“ bedauern.

<sup>16</sup> Es gab auch schon vorher vergleichbare Versuche, eine europäische Staatenbildung zu realisieren; vgl. bspw. den Spinelli-Entwurf des Europäischen Parlaments von 1984. Der Vertrag von Maastricht ist ähnlich wie die vorangegangenen Versuche, eine europäische Verfassung zu konzipieren, weniger als ein Verfassungsentwurf zu werten als ein Versuch den ohnehin in einigen Bereichen bereits vollzogenen politische Annäherung und Gemeinsamkeiten auf eine rechtliche Grundlage zu stellen.

<sup>17</sup> Es wurde aber keine Staatsbildung erreicht; vgl. Oppermann (1991), S. 294-297 und (1993), S. 109 und auch Zellentin (1993), S. 42-45.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu die Theorie von Haas über den Neofunktionalismus, nach der Kompetenzabtretungen an die supranationale Ebene neue Sachzwänge erzeugen, die wiederum neue Kompetenzabtretungen implizieren.

<sup>19</sup> Deren Notwendigkeit wird den Wählern in den Netto-Zahler-Staaten damit begründet, dass sie zur Kompensation der vermeintlichen Nachteile erforderlich seien.

<sup>20</sup> Die Einführung der gemeinsamen Agrarpolitik kann als Ausgleich für die bspw. in deutschem Interesse liegende Zollunion interpretiert werden. Das Binnenmarktprogramm war nur in Verbindung mit einer Verdopplung der Mittel im Strukturfonds möglich und die EWWU brachte die Einführung des Kohäsionsfonds mit sich.

Die Transparenz und Effizienz der Gemeinschaft verringert sich aus der Sicht der Bürger und so werden die Widerstände der Mitgliedsländer gegen weitere Zentralisierungen Verfassungsänderungen erzwingen, durch die die Gemeinschaftspolitik wieder auf eine rechtliche Grundlage gestellt wird und weitere Entwicklungstendenzen überhaupt erst ermöglicht werden.<sup>21</sup> So ist die Dynamik der schrittweisen Zentralisierungstendenz - von den Nationalstaaten aber auch von den Ländern bzw. den Regionen auf die europäische Ebene - zu erklären.<sup>22</sup> Die Europäische Union unternimmt Versuche, den Ländern und regionalen Gebietskörperschaften ihre Zuständigkeiten abzukaufen.<sup>23</sup> Diese Zentralisierung von Kompetenzen wird dem Eigeninteresse der europäischen Akteure gerecht, da auf diese Weise ihre Machtposition gestärkt wird.

Die mit dem Initiativmonopol ausgestattete Kommission strebt eine Ausweitung bzw. mindestens die Bewahrung ihrer Kompetenzen an. Sie ersetzt im Gemeinschaftssystem in gewisser Weise die europäische Öffentlichkeit, indem sie deren (vermeintliche) Wünsche in die Politik der Gemeinschaft einzubringen versucht. Dazu arbeitet sie mit den in Brüssel ansässigen Verbänden zusammen, so dass vor allem jene Bedürfnisse im politischen Entscheidungsprozess Berücksichtigung finden, die von den starken Interessengruppen mit Nachdruck und politischem Gewicht vorgebracht werden. Die entscheidungsrelevanten Informationen werden der Bürokratie durch diese Interessenverbände zur Verfügung gestellt. Schlecht organisierbare Interessen werden hingegen keinen Eingang in den politischen Prozess über die Kommission finden. Das Ergebnis des politischen Prozesses wird eine an den Partikularinteressen orientierte Politik und eine abnehmende Flexibilisierung der politischen Strukturen Europas sein.

Das Europäische Parlament steht zwar für die Notwendigkeit einer bürgernahen Politik, kann aber auch kritisch beurteilt werden, als eine Institution, die die Forderung nach Bürgernähe nur dazu instrumentalisiert, um eine Verbesserung

<sup>21</sup> Vgl. Schumann (1995), S. 202-205.

<sup>22</sup> Diese Zentralisierungstendenzen gelten nicht nur zwischen der supranationalen Ebene und den Nationalstaaten, sondern auch innerhalb der einzelnen Staaten ist eine Zugkraft der Zentralisierung zu beobachten. Bspw. ist in Deutschland eine Aushöhlung der Kompetenzen der Länder im Rahmen der europäischen Integration zu beobachten, da die Bundesregierung vorzugsweise Länder-Kompetenzen an die europäische Ebene abtritt. Vaubel weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass auch vormals autonome Institutionen in Deutschland Opfer des europäischen Einigungsprozesses geworden sind. Vgl. Vaubel (1992), S. 46. Allerdings ist zu betonen, dass auch die Verlagerung von Kompetenzen des Bundes auf die europäische Ebene zu einer Schwächung der regionalen Gebietskörperschaften führt, da sie Teile ihrer Kontrollmöglichkeiten der politischen Maßnahmen einbüßen.

<sup>23</sup> Dieser Prozess erfolgt auf eine ähnliche Weise wie er in der Bundesrepublik zwischen Bund und Ländern auch erfolgt. Vgl. Vaubel (1995), S. 132. So können die Maßnahmen des Strukturfonds als eine Lenkung hin zur Zentralisierung politischer Steuerungsmöglichkeiten interpretiert werden.

der eigenen Position im institutionellen Gefüge der Gemeinschaft durchsetzen zu können.<sup>24</sup> Damit werden auch von dieser Institution zusätzliche Zentralisierungsimpulse in den politischen Prozess entsendet.<sup>25</sup> Darüber hinaus könnte die derzeitige Machtverteilung im Europäischen Parlament zugunsten der sozialdemokratischen Fraktion diese Entwicklung bestärken, denn sie präferiert in der Regel zentrale, interventionistische Lösungsansätze.

Der Ministerrat hat als ein Gremium der nationalen Politiker ein Interesse daran, seine nationalen Rechte gegenüber der Gemeinschaft zu verteidigen. Er wird aber dann eine Zentralisierung politischer Macht befürworten, wenn es um Bereiche geht, in denen die eigene Nicht-Verantwortlichkeit gegenüber den nationalen Wählern von Vorteil ist, also eine Strategie verfolgt wird, drohende Misserfolge auf die supranationale Ebene abzuwälzen. Ebenso ist es eine rationale Strategie, den jeweiligen Maßnahmen-Paketen zuzustimmen, die Gewinne im Kampf um ökonomische oder politische Ressourcen - entweder gegenüber anderen Mitgliedsländern oder gegenüber den konkurrierenden Parteien auf nationaler Ebene - ermöglichen. Verschärft wird die Zentralisierungstendenz durch die Scheu vor Dezentralisierung, die in den hohen Verhandlungs- und Konsensfindungskosten der notwendigen Neu- bzw. Nachverhandlungen bei Öffnung einmal geschnürter Pakete begründet sind.

Der Europäische Gerichtshof stellt ebenfalls nicht die gewünschte neutralisierende Schiedsinstanz für die Klärung der Kompetenzverteilung dar. Seine Rechtssprechung gilt als relativ integrationsfreundlich.<sup>26</sup>

Die einmal auf die europäische Ebene verlagerten Kompetenzen verbleiben auch dort, da die supranationalen politischen Akteure weder ein Interesse an einer Rückverlagerung von Kompetenzen, also an einer Dezentralisierung haben, noch eine Rückübertragung von Entscheidungsbefugnissen in dem existierenden europäischen Verflechtungssystem<sup>27</sup> sich als realisierbar erweist. Den institutionellen Reformoptionen sind so enge Grenzen gesetzt. Die europäische Integration erweist sich als äußerst pfadabhängig.<sup>28</sup> Diese

<sup>24</sup> Vgl. hierzu Hrbek/Roth (1994), S. 23.

<sup>25</sup> Vgl. Hrbek (1995), S. 55.

<sup>26</sup> Vgl. Roth (1995), S. 114-117, der den EuGH sogar in einigen Bereichen der gemeinschaftlichen Sozialpolitik als „policy-maker“ ansieht. Allerdings weisen die jüngsten Urteile eher auf eine Entwicklung zu einer zunehmenden Zurückhaltung hin, die aber auch in den zunehmenden Widerständen bei den Mitgliedsländern ihre Ursache haben kann und insofern als eine vorübergehende Zurückhaltung interpretiert werden kann.

<sup>27</sup> Dieses Verflechtungssystem ist gekennzeichnet durch die enge Interdependenz der politischen Akteure, Ebenen und Politikbereichen. Es wird von einer multidimensionalen Politikverflechtung (vgl. Hrbek (1986)) im europäischen Mehr-Ebenen-System gesprochen.

<sup>28</sup> Zur Pfadabhängigkeit institutioneller Entwicklungen vgl. Leipold (1996), S. 93-112. Die europäische Integration stellt somit in weiten Teilen eine politische Einbahnstraße dar, welche günstig ist für Zentralisierungen, Dezentralisierungen als grundsätzliche Kurskorrektur hingegen weitgehend ausschließt.

einseitige Zentralisierungstendenz erweist sich auch deshalb als problematisch, weil sie nicht zu einer kohärenten Gesamtordnung führt, sondern in Europa eher eine Ordnung sui generis<sup>29</sup> entsteht, die die unterschiedlichen ordnungspolitischen Leitbilder der Mitgliedsländer in Abhängigkeit von der jeweils geltenden Verteilungskonstellation zu intransparenten Regelkonglomeraten fusioniert, in denen differierende ordnungspolitische Ideale und konfligierende Interessen der einzelnen Akteure zum Ausgleich gebracht werden sollen.<sup>30</sup>

Nachdem hier kurz die verschiedenen ordnungspolitischen Leitvorstellungen der einzelnen Mitglieder der EU und die Tendenzen, die aus der Konzeption der Institutionen und Entscheidungsträger resultieren, dargestellt wurden, soll nun die Entwicklung des Entscheidungsprozesses innerhalb der EU auf mögliche Zentralisierungstendenzen untersucht werden. Hierbei wird die Bedeutung der institutionellen Anreizwirkung entscheidend in die Analyse einfließen.

## 2 Darstellung der Entwicklung der Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union

Die Bedeutung der institutionellen Anreizwirkungen kann an dem Beispiel der Agrarpolitik demonstriert werden. Der Prozess der politischen Integration führt in einem falschen institutionellen Rahmen zu erheblichen Problemen. Die Agrarpolitik der EG führt zu Fehlallokationen der Ressourcen, zu Außenhandelskonflikten und zu Umweltschäden. Die Kosten tragen die Gruppen, die mit der geringsten Lobby-Macht versehen sind, nämlich die Steuerzahler, die Verbraucher, die Umwelt und das Ausland. Deutlich wird an diesem Beispiel des Weiteren die Ineffizienz dieser Politik. Die Subventionen, die gezahlt werden, sind größer als das Einkommen der Landwirte. Sie fließen am wenigsten denen zu, für die sie eigentlich bestimmt sind. Sie versickern im Handel, in der Verwaltung und in der Überschussbeseitigung.<sup>31</sup> Es wird deutlich, dass nicht nur im laufenden Prozess der Entscheidungsfindung – choice within rules – sondern auch bei institutionellen Reformen – choice of rules – die Anreizwirkungen entscheidend sind und somit auch in die

<sup>29</sup> Vgl. zu diesem Begriff Oppermann (1991), S. 297.

<sup>30</sup> Als ein geeignetes Beispiel kann hier der Art. 130 EGV angeführt werden. Dieser fordert einerseits industriepolitische Kompetenzen der Gemeinschaft und andererseits verlangt er wettbewerbsoffene Märkte. In diesen widersprüchlichen Aussagen spiegeln sich deutlich die bspw. zwischen Frankreich und Deutschland sehr divergierenden Ordnungsvorstellungen wider.

<sup>31</sup> Vgl. Priebe/Scheper/Urf (1987), S. 219.

Untersuchung einbezogen werden müssen. Die zur Vertragsveränderung befugten Agenten unterliegen einer Anreizgestaltung.

Versteht man gesellschaftliche Interaktionen als freiwillige Übereinkünfte rationaler, eigennutzinteressierter Individuen, so ist die einzige tragfähige Norm für das Zustandekommen eines Gesellschaftsvertrages der Konsens.<sup>32</sup>

Aus der Perspektive der Public-Choice-Theorie lässt sich die Politik der Europäischen Union als ein erweiterter politischer Marktprozess zwischen den im Rat vertretenen nationalen Regierungen, der Kommission, den Interessenverbänden und den Wählern modellieren.<sup>33</sup> Allerdings ist explizit darauf hinzuweisen, dass der politische Prozess sich entschieden von dem privatwirtschaftlichen Prozess unterscheidet.<sup>34</sup> Erstens sind die Minderheiten als Verlierer im politischen Prozess von Mehrheiten gezwungen, auf einen für sie nachteiligen Tausch einzugehen. Zweitens ist es den Prinzipalen nicht möglich, die Anreizstruktur der Agenten zu beeinflussen. Umgekehrt können die Agenten die Anreizstrukturen der Prinzipale ändern, indem sie beispielsweise das Wahlrecht ändern oder die Informationskosten erhöhen. Drittens können im Gegensatz zu einem privatwirtschaftlichen Tausch sich die Minderheiten weder ex-ante noch ex-post den Kontakten entziehen.<sup>35</sup>

Als Folgerungen aus der Public-Choice-Analyse ist anzunehmen, dass die nationalen Politiker an dem Erwerb und an der Sicherung von Macht interessiert sind, die es ihnen erlaubt, politische und persönliche Ziele umzusetzen.<sup>36</sup> Im Rahmen der geltenden Verfassungsbedingungen sind der Machterwerb und die -sicherung von nationalen Erfolgen abhängig. Die Macht der Ratsmitglieder basiert demnach auf nationalen Wahlergebnissen, d.h. sie müssen daran interessiert sein, nationale Erfolge vor den Wahlterminen vorweisen zu können. Damit ist eine Berücksichtigung der nationalen Interessengruppen im Rahmen der Europäischen Politik unabdingbar.

<sup>32</sup> Da kollektives Handeln Herrschaft begründen kann, muss Herrschaft eine auf das Individuum zurückzuführende Legitimation vorweisen. "Niemand darf über einen anderen bzw. dessen Angelegenheiten entscheiden - es sei denn, mit dessen Zustimmung." Homann (1984), S. 135.

<sup>33</sup> Vgl. hierzu Vaubel (1986) und Vaubel (1992); Josling/Meyer (1991).

<sup>34</sup> Vgl. Moe (1990), S. 233.

<sup>35</sup> Die Vertragstheorie verlangt eine systematische Unterscheidung zwischen Spielregeln und Spielzügen. Während die Verfassung eher als die Niederlegung der allgemeinen Spielregeln zu verstehen ist, stellen die einzelnen politischen Entscheidungen die Spielzüge dar. Sind die Spielregeln festgelegt, so können die Politiker als Agenten von der Verfassung legitimiert innerhalb der geltenden allgemeinen Regeln diskretionär handeln. Dies gilt auch für die Fälle, in denen keine Einstimmigkeit erzielt wird. Die zunehmende Politikverdrossenheit und das in Form von Meinungsumfragen zu dem Zustand unseres politischen Systems erfragte schlechte Image der Politik lassen vermuten, dass der Grundkonsens über die Spielregeln nicht mehr gegeben ist. Dies begründet die Annahme von unfreiwilligen Kontakten seitens der Prinzipale. Der Status-Quo hat lediglich aufgrund der Änderungskosten Bestand.

<sup>36</sup> Vgl. auch Leipold (1994), S. 1-38.

Europäische Probleme und deren Lösung spielen auf der nationalen Ebene nur eine nachgeordnete stimmenwirksame Rolle. Außerdem unterliegen die Ratsmitglieder keinen nennenswerten Sanktionen seitens der EG-Organe oder des Europäischen Parlamentes. Es ist vor dem Hintergrund des Motivs der Stimmenmaximierung rational, dass die Ministerratsmitglieder mit der EU-Politik möglichst die Wählerstimmen zu maximieren versuchen. Das schließt die Option ein, mit der EU-Politik möglichst viele einflussreiche nationale Interessengruppen zu befriedigen und die Belastung für die Steuerzahler zu tarnen bzw. auf viele zu verteilen. Den Politikern kommt die rationale Ignoranz der Wähler hierbei zugute. Unterstützend wirken die unter dem Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindenden Ratssitzungen. So wird die Möglichkeit eröffnet, evtl. unpopuläre Konzessionen als Gemeinschaftspolitik zu verkaufen oder die Zurechnung der Verantwortlichkeit seitens der Wähler durch Verweise auf die Brüsseler Eurokratie zu erschweren. Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass die Gemeinschaftspolitik für die Politiker Anreize schafft und Gelegenheiten eröffnet, nationalen Interessen und hierbei spezifischen, für die Masse der Wähler unpopulären Gruppeninteressen Prioritäten einzuräumen. Es stellt sich die Frage, ob die Kompetenzen der Kommission ausreichen, um die originär national ausgerichteten Politikerinteressen zugunsten eines Gemeinschaftsinteresses - das wie auch immer geartet sein soll - zu korrigieren.

Die Kommission besteht aus einem im Laufe der Jahre ständig gewachsenen Verwaltungsapparat. Gemäß der ökonomischen Theorie der Bürokratie ist es realistisch anzunehmen, dass die EU-Bürokraten persönliche Ziele, Macht, Einfluss und ein hohes Einkommen, anstreben. Diese Ziele lassen sich nicht direkt erreichen, die Bürokraten operationalisieren ihre Zielvorstellungen durch das Streben nach möglichst vielen Mitarbeitern, umfangreichen Budgets und Kompetenzen. Im Rahmen der Verträge hängt die Zuweisung der hierfür notwendigen Mittel von der Akzeptanz und der Unterstützung der nationalen Regierungen ab. Somit ist der Erfolg der Kommission und ihres Verwaltungsapparates untrennbar mit dem Erfolg der vom Rat entschiedenen Gemeinschaftspolitik verknüpft. Diese Abhängigkeit der Kommission vom Rat wird dann deutlich, wenn das Schicksal eines Kommissionsvorschlages vor dem Hintergrund des Erfordernisses einstimmiger Ratsbeschlüsse verdeutlicht wird:

- Entspricht der Vorschlag der Kommission nicht den primär national determinierten Präferenzen der Ratsmitglieder, so können diese den Vorschlag (einstimmig) verändern. Diese Vorgehensweise kann langfristig

eine Beeinträchtigung der Autorität der Kommission als "Motor der Gemeinschaft" hervorrufen.

- Insistiert die Kommission auf ihren im Gemeinschaftsinteresse richtigen Vorschlägen, so kann die Folge ebenfalls eine Einbuße an Autorität bedeuten, denn ihr Ansehen als "ehrliche Maklerin" zwischen divergierenden legitimen nationalen Interessen könnte leiden.
- Die verbleibende mögliche Strategie, Vorschläge generell nur als vorläufige und jederzeit änderbare Diskussionsbeiträge einzubringen, untergräbt u.U. ihre Autorität als "Hüterin der Verträge".

Vor dem Hintergrund dieser Szenarien scheint es die rationale Strategie für die Kommission zu sein, bereits bei der Ausarbeitung der Vorschläge auf eine spätere Konsensfähigkeit zu achten. Dieses Kriterium erscheint vor dem Hintergrund der Notwendigkeit einstimmiger Ratsbeschlüsse als erfolgversprechend. Die Kommission kann die für die Ratsmitglieder geltenden Erfolgsfaktoren nicht ignorieren. Sie muss die Interessen der nationalen Politiker einkalkulieren, die Gemeinschaftspolitik stimmenwirksam und dabei auch zugunsten von einflussreichen Interessengruppen gestalten.<sup>37</sup> Diese Kalkulation fällt den Bürokraten deshalb leicht, weil ihr systembedingtes bürokratisches Eigeninteresse auf diese Weise befriedigt wird.

Die europäischen Interessengruppen repräsentieren meist Dachverbände der nationalen Organisationen, sie sind Koordinationsinstanzen, die von den nationalen Verbänden gesteuert und kontrolliert werden. Die nationale Dominanz kommt in der Anwendung der Einstimmigkeitsregel in den meisten Dachverbänden zum Ausdruck. Es dominieren die Produzenteninteressen und hierbei die Verbände der Industrie, des Handels und der freien Berufe. Diese Verbände üben Einfluss über formelle und informelle Kanäle aus. Die institutionelle Einflussmöglichkeiten sind der Wirtschafts- und Sozialausschuss, dessen Mitglieder auf Vorschlag der nationalen Regierungen und Verbände vom Rat ernannt werden, sowie die große Zahl von Arbeitsgruppen und Ausschüssen, die vor allem bei der Vorbereitung der Kommissionsvorschläge mitarbeiten.<sup>38</sup> Die Produzentenverbände sind hauptsächlich daran interessiert, Wettbewerbsbeschränkungen (Subventionen, Mindestpreise, Protektionen) mit

---

<sup>37</sup> Die politischen Entscheidungsprozesse in der EU bieten den Interessengruppen vielfältige Möglichkeiten der Einflussnahme. Die Gründungsdynamik und die Präsenz der Verbände auf europäischer Ebene bestätigen diese Vermutung. Vgl. Leipold (1993), S. 49 ff. Schätzungen gehen von 4.000 Interessenvertretungen alleine in Brüssel aus. Vgl. Dietz/Glatthaar (1991), S. 164 ff.; Schwaiger/Kirchner (1981) und Philip (1983).

<sup>38</sup> Es ist zu vermuten, dass die Impulse zu den Kommissionsvorschlägen auch maßgeblich von den Vertretern der Interessengruppen ausgehen, denn die EU-Beamten kennen die Spezifika der zu regelnden Bereiche in den Mitgliedsländern nicht. Sie sind auf die Informationen der einzelnen Branchenvertreter angewiesen. Vgl. Leipold (1993), S. 50.

korrespondierenden Monopolrenten zu erzielen. Die Zahl der Konsumentenverbände ist im Vergleich dazu als gering einzustufen.<sup>39</sup> Ihr Einfluss gilt als gering, weil sie weder über große finanzielle und organisatorische Kapazitäten verfügen, noch stimmenwirksame Wählergruppen mobilisieren können.

Bis Mitte der 80er Jahre war das Konsultationsverfahren vorherrschend, nach dem der Entscheidungsprozess mit der Ausarbeitung eines Kommissionsvorschlages eingeleitet wurde, der dann dem Rat und dem Europäischen Parlament zugeleitet wurde.<sup>40</sup> Zuerst gelangte der Vorschlag der Kommission in den Ausschuss der ständigen Vertreter, der im Auftrag des Rates eine erste Konsensfindung vornahm. Der Ausschuss der ständigen Vertreter leitete dann den Vorschlag an das Europäische Parlament und an den Wirtschafts- und Sozialausschuss mit der Aufforderung zu einer Stellungnahme weiter.<sup>41</sup> Die Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Europäischen Parlaments wurden an die Kommission zurückgegeben mit der Möglichkeit, den ursprünglichen Entwurf zu ergänzen. Anschließend wurde dann der Vorschlag wieder an den Rat und an den Ausschuss der ständigen Vertreter weitergeleitet. Der Konsens innerhalb des Kreises der Diplomaten und Beamten war die Grundlage für einen einstimmigen Ratsbeschluss.

Unter der Bedingung der Einstimmigkeitsregel konnte ein Konsens nur dann gefunden werden, wenn der Vorschlag kein Nutzenniveau eines Mitglieds verschlechterte oder entsprechende Kompromisse durch Kompensationszahlungen geleistet werden konnten.<sup>42</sup> Da bei Gleichverteilung der Macht zwischen den Ratsmitgliedern jedes Land seine erwarteten externen Kosten durch die Veto-Option abwenden oder auf entsprechenden Kompensationszahlungen bestehen konnte, bürgerte sich die Form der Paketlösung (package deal) als bevorzugte Gemeinschaftslösung ein. Danach wurden verschiedene oder nur lose zusammenhängende Bereiche so miteinander verknüpft und zur Abstimmung gebracht, dass die Interessen aller Beteiligten über Zusagen oder Kompensationszahlungen hinreichend bedient

<sup>39</sup> Vgl. Vaubel (1992), S. 42

<sup>40</sup> Vgl. Ludlow (1991), S. 102.

<sup>41</sup> Der Einfluss beider Gremien war beim Konsultationsverfahren eher gering. Insofern waren die Parlamentsmitglieder und die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses für die Interessengruppen keine interessanten Gesprächspartner. Die vergleichsweise wirkungsvollere Zusammenarbeit versprachen die der Kommission und dem Rat zugeordneten Arbeitsgruppen und Ausschüsse, die unmittelbare Einflussnahme zu den entscheidenden Personen ermöglichten. Vgl. Leipold (1993), S. 51 f. Die Einflussnahme von Wirtschaftsverbänden im Bereich der Agrarpolitik schildern z.B. Braun (1971) und Berg (1972).

<sup>42</sup> Die maßgeblich in der Einstimmigkeitsregel begründete Stagnation der Gemeinschaftspolitik ist in der Literatur ausführlich behandelt und dokumentiert worden: vgl. Berg (1972) und (1990); Faber/Breyer (1980); Lindberg (1965); Remus (1969); Sasse (1975); Spinelli (1966); Scharpf (1985).

werden konnten und somit jedes Mitglied seine Zustimmung geben konnte. Eine Einigung war nur dann möglich, wenn die Kommission bereits bei der Ausarbeitung der Vorschläge als entscheidendes Kriterium die spätere Konsensfähigkeit anlegte. Durch die Praxis der späteren Nachbesserung von Vorschlägen oder dem Herausbrechen einzelner Teile eines Vorschlags und des Verschiebens von problematischen Vorschlägen wurde die Autorität der Kommission geschwächt und der Einfluss der Interessengruppen auf die Entscheidungsfindung im Rat und im Ausschuss der Ständigen Vertreter gestärkt. Auch begünstigte die Langwierigkeit der Einigungsprozesse den Einfluss organisierter Interessengruppen.<sup>43</sup>

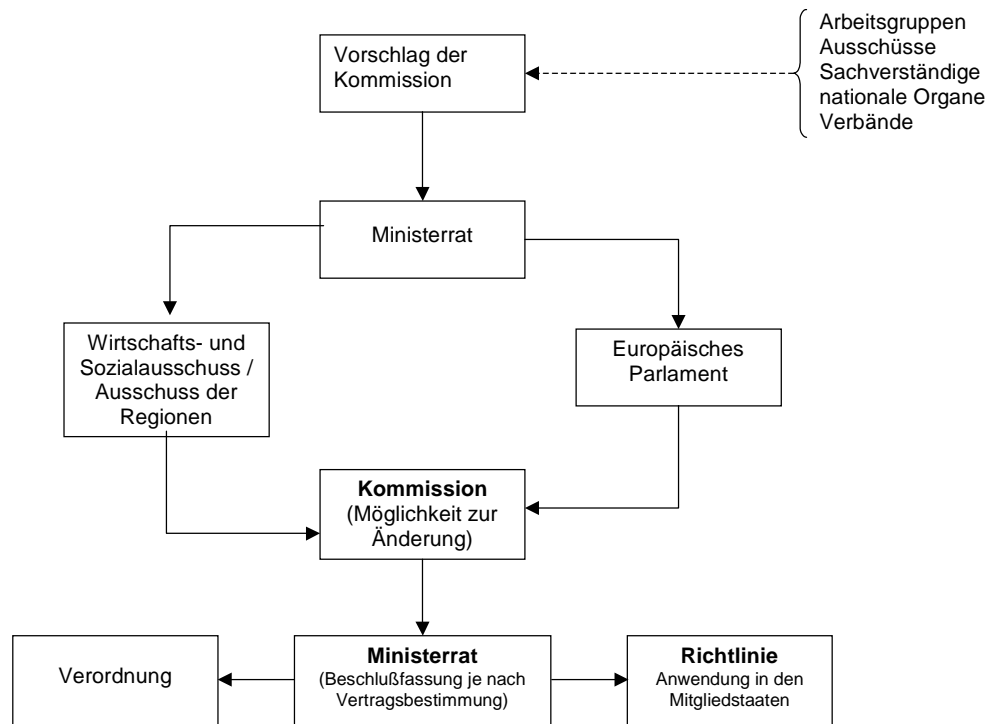
Die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Rat entwickelte entgegen den Intentionen des EWG-Vertrages eine Eigendynamik. Die mit der Vorschlagskompetenz ausgestattete Kommission sollte Gemeinschafts- und Nationalinteressen integrieren. Die der Kommission zugeordnete Autorität beruhte „(...) letztlich auf der Richtigkeit dessen, was sie vorschlägt“.<sup>44</sup> So war die rationale Zusammenarbeit zwischen Kommission und Rat das zentrale Element in der Verfassung der Gemeinschaft. Das faktische Erfordernis einstimmiger Ratsbeschlüsse musste jedoch zwangsläufig dazu führen, dass nur die Konsensfähigkeit zum relevanten Kriterium der Zusammenarbeit zwischen Rat und Kommission avancierte und die Gemeinschaftspolitik zur Konsenspolitik degenerierte.

---

<sup>43</sup> Zum Einfluss der Interessengruppen in ausgesuchten Politikbereichen vgl. Hrbek/Probst (1990), S. 117-130.

<sup>44</sup> Hallstein (1965), S. 19.

Abbildung 1: Das Konsultations- und Anhörungsverfahren



Quelle: Leipold (1993), S. 52.

Insgesamt erwies sich das dem Luxemburger Kompromiss entstammende Konsultationsverfahren als teures und ineffizientes Verfahren. Die Paketlösung etablierte sich konsequenterweise als die bevorzugte Gemeinschaftslösung. Danach war es üblich, Lösungsvorschläge, die verschiedene oder nur lose verbundene Bereiche betrafen, zu einem Paket zu verschnüren, das die Interessen aller Beteiligten notfalls über Entschädigungen oder Zusagen für spätere Konzessionen hinreichend bediente und dem daher jedes Mitglied zustimmen konnte. Jeder Versuch, einen Beschluss, der Bestandteil eines Paketes war, zu reformieren, beschwor Neuverhandlungen hervor. Zumal den impliziten Zusagen eine fatale Eigendynamik innewohnte, weil deren Bedienung ständig neue Forderungen und damit einhergehende erneute Kompensationszahlungen implizierten. Eine wenn auch langwierige Einigung war dann in Aussicht, wenn die Kommission drauf bedacht war, bereits im Vorfeld bei der Ausarbeitung der Vorschläge auf ihre künftige Konsensfähigkeit zu achten. Dennoch zeigte die Praxis, dass die Vorschläge häufig nachgebessert wurden oder einzelne Teile herausgenommen wurden. Problematische Fälle wurden hingegen gerne verschoben. Diese

Vorgehensweise und die Langwierigkeit der Entscheidungsfindung beeinträchtigte die Autorität der Kommission und stärkte den Einfluss nationaler Interessengruppen auf den Rat und den Ausschuss der Ständigen Vertreter.<sup>45</sup> Es wird hier darauf verzichtet, die Fehlentwicklungen in den einzelnen Politikbereichen zu konkretisieren. Der Europäische Integrationsprozess in den 70er Jahren stagnierte.

Die 1986 unterzeichnete Einheitliche Europäische Akte (EEA) brachte eine Reform der europäischen Institutionen und der Entscheidungsverfahren hervor.<sup>46</sup> Die zentralen Reformelemente der EEA sind die umfassende Anwendung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat und die Mitverantwortung des Europäischen Parlaments bei der Gesetzgebung.

Das Bekenntnis zur Mehrheitsregel kommt in Art. 100a EEA zum Ausdruck. Danach erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses die Maßnahmen zur Angleichung der Rechtsvorschriften für die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes mit qualifizierter Mehrheit.<sup>47</sup>

Die Neufassung des Art. 149 EWGV stellt die zweite wichtige Neuerung dar. Diese Neufassung soll die qualifizierte Mehrheit der Ratsbeschlüsse als auch die Mitwirkung des Parlaments an diesen Beschlüssen sichern.<sup>48</sup>

Wie bisher leitet die Kommission das Verfahren mit ihrem Vorschlag ein. Das Parlament nimmt in erster Lesung Stellung und leitet diese Stellungnahme dem Rat zu, der diese zusammen mit dem Vorschlag in erster Lesung prüft und mit qualifizierter Mehrheit einen gemeinsamen Standpunkt erarbeitet. Dieser gemeinsame Standpunkt wird nun wiederum dem Parlament zugeleitet. Das Parlament hat nun drei Monate Zeit, über den gemeinsamen Standpunkt zu befinden. Es kann akzeptieren, ändern oder ablehnen, wobei die zweite und dritte Option die absolute Parlamentsmehrheit verlangen. Akzeptiert das

<sup>45</sup> Vgl. zum Einfluss von Verbänden in ausgewählten Politikbereichen Braun (1971) und Hrbek/Probst (1990).

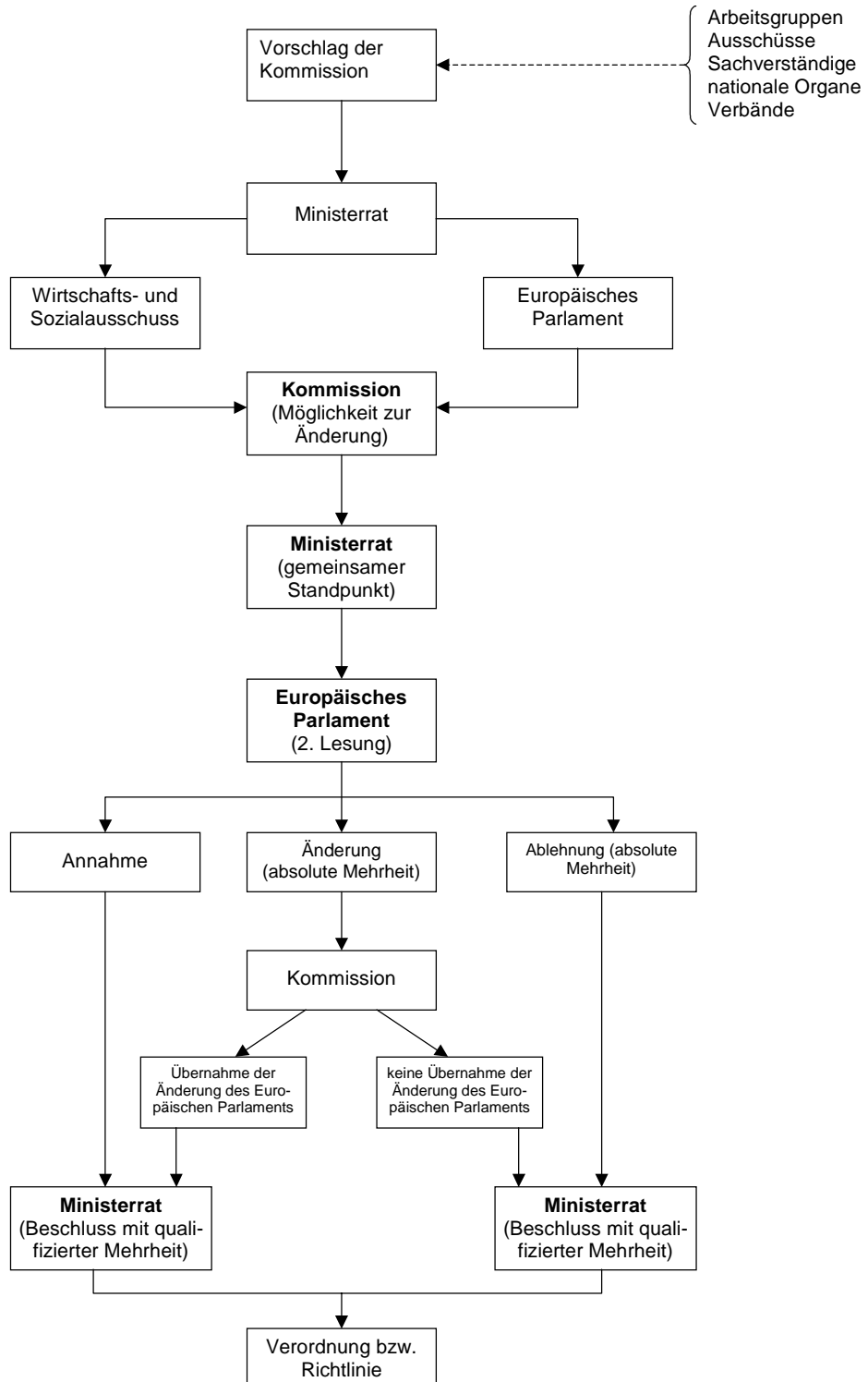
<sup>46</sup> "Europa trifft seine Entscheidungen schlecht und zu spät, bei der Durchführung der Entscheidungen zeichnet es sich nur selten durch hohe Effizienz aus. So kommt es zu lähmender und zu interventionistischer Bürokratisierung." Delors (1987), S. 9.

<sup>47</sup> Natürlich gibt es einige Ausnahmen. So gilt nach Abs. 2 die Mehrheitsregel nicht für die Angleichung der Steuern und für die Bestimmung über die Freizügigkeit und Rechte der Arbeitnehmer. Nach Abs. 4 kann jedes Mitglied einzelstaatliche Bestimmungen, die öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie Schutz des nationalen Kulturgutes (Art. 36 EWGV) und in Bezug auf das Arbeitsumwelt und den Umweltschutz anwenden und damit die mit qualifizierter Mehrheit des Rates erlassenen Harmonisierungsmaßnahmen suspendieren. Diese Klauseln eröffnen beliebig auslegbare und wichtige Restriktionen für die Auslegung der Mehrheitsregel.

<sup>48</sup> Neu sind dabei gegenüber dem dargestellten Konsultationsverfahren die zusätzlichen Verfahrensschritte bei den Ratsbeschlüssen zum Binnenmarkt, die nun zwei Lesungen der Vorschläge im Parlament und im Rat verlangen.

Parlament, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Hat das Parlament Änderungsvorschläge eingebracht, so kann der Rat ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, sofern die Kommission die Änderungsvorschläge innerhalb eines Monats akzeptiert hat. Akzeptiert die Kommission die vorgebrachten Änderungswünsche nicht, so muss der Rat einstimmig entscheiden. Lehnt das Parlament den Standpunkt des Rates ab, so muss der Rat auch nur einstimmig beschließen.

Abbildung 2: Das Kooperationsverfahren nach der EEA (Art. 149 EWGV)



Quelle: Leipold (1993), S. 55.

Dieses Verfahren der Zusammenarbeit sollte den Einfluss des Parlaments stärken und die Initiativkompetenz der Kommission sichern. Dem Rat bleibt die letzte Entscheidungsbefugnis i.d.R. mit qualifizierter Mehrheit. Allerdings wird

eine Entscheidung gegen das Parlament dadurch erschwert, dass sie nur einstimmig vom Rat gefasst werden kann. Das Parlament wird zwar kein eigenständiges legislatives Organ, aber dennoch sind seine Kompetenzen in dem Entscheidungsverfahren ausgedehnt worden. Die Einführung der qualifizierten Mehrheit ändert nichts am Kern – an den originären Interessen der Regierungen, Bürokraten und Interessengruppen. Das immanente Konfliktpotential bleibt bestehen. Auch sind die verschiedenen Abstimmungsverfahren nicht grundsätzlich geändert worden. Allerdings erfolgt nun eine stärkere Einbindung des Parlaments in die Entscheidungsprozesse. Die zweite Lesung der Vorschläge und die gemeinsamen Standpunkte haben in erster Linie die Abstimmungsprozedur um einige Schritte verlängert. Verändert haben sich vor allem die Bedingungen im Rat, Entschlüsse zu fassen und Interessen durchzusetzen. Die Mehrheitsregel impliziert eine Beschleunigung der Einigungs- und Entscheidungsprozesse und senkt so die Entscheidungskosten. Darüber hinaus büßt jedes Land an Abstimmungsstärke im Verhältnis zur Einstimmigkeitsregel ein. Bei Einstimmigkeit ist der Einfluss auf das Zustandekommen eines Beschlusses für jedes Land, unabhängig von Größe und Stimmenzahl, gleich. Die Mehrheitsregel führt vor allem zu starken Einbußen für die kleinen Länder.<sup>49</sup> Die für alle Länder geltenden Machteinbußen bei der qualifizierten Mehrheit erschweren die Blockaden von Ratsbeschlüssen. Dadurch vermindert sich die Notwendigkeit des „package dealings“ und der Spielraum für integrationshemmende und zeitraubende Prozeduren ist eingeengt worden. Empirische Studien belegen, dass durch die Einführung der qualifizierten Mehrheit ein neues Beziehungsgeflecht zwischen den EG-Organen entstanden ist. Außerdem ist es nachweislich zu schnelleren und effizienteren Entscheidungsfindungen gekommen. Mehrheitsentscheidungen, wenn auch nur in Form der qualifizierten Mehrheit, verbessern die Effizienz, vermindern jedoch die Legitimität. Die Rolle des Parlamentes ist aufgewertet worden und auch die Kommission ist als Initiativ- und Vermittlungsorgan gestärkt worden.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Ein kleines Land muss mehr Länder für eine Sperrminorität aktivieren. Vgl. hierzu Engel/Bormann (1991), S. 266; Bormann (1991) und Faber/Breyer (1980).

<sup>50</sup> Die empirische Studie von Engel/Bormann (1991) fußt auf den statistischen Daten, die auf der Analyse der Binnenmarktentscheidungen gemäß dem Weißbuch der Kommission von 1985 basieren. Insgesamt wurden 356 Verfahren untersucht, von denen 216 bis Ende 1989 abgeschlossen waren. Die durchschnittliche Entscheidungsdauer zwischen Präsentation des Kommissionsvorschlags bis zur endgültigen Beschlussfassung im Rat betrug im Zeitraum 1971-1989 862 Tage (knapp zweieinhalb Jahre), wobei die Verabschiedung von Richtlinien durchschnittlich 930, von Verordnungen 1047 und von Entscheidungen 447 Tage betrug. Im Vergleich dazu war im Zeitraum zwischen 1986-89 eine durchschnittliche Entscheidungsdauer von 492 Tagen bei 130 Vorlagen festzustellen. Die Beschlussfassung für die Kommissionsvorschläge konnte nach den neuen Regeln und Verfahren der EEA erheblich beschleunigt werden. Vgl. Engel/Bormann (1991), S. 115 ff.; vgl. auch

Durch den Vertrag über die Europäische Union von 1992 in Maastricht gab es weitere Reformergänzungen. Der offiziell als "Verfahren nach Art. 189b EGV" bezeichnete Modus der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments ergänzt und kompliziert das dargestellte Verfahren der Zusammenarbeit.

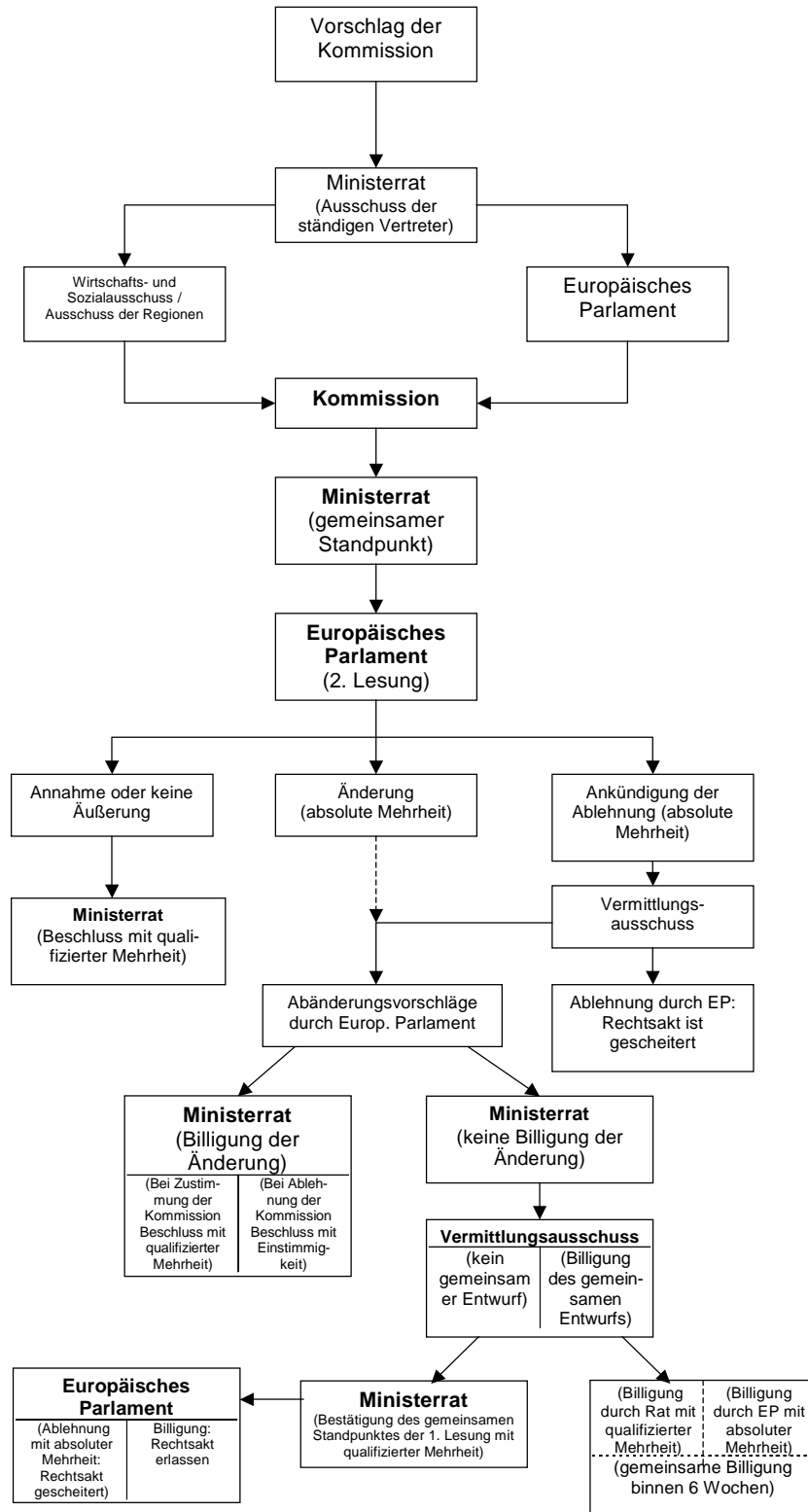
Als wesentliche Änderung ist die Einschaltung des Vermittlungsausschusses zwischen Rat und Parlament festzuhalten.<sup>51</sup> Der Ausschuss, der sich je zur Hälfte aus Mitgliedern des Parlaments und des Rats zusammensetzt, wird bei Meinungsverschiedenheiten nach der ersten und zweiten Lesung der Kommissionsvorschläge tätig, um einen gemeinsamen Entwurf zu formulieren. Kommt im Ausschuss keine Einigung zustande, so kann das Parlament im Falle eines Ratsbeschlusses diesen mit absoluter Mehrheit ablehnen. Damit wird dem Parlament erstmals ein Vetorecht in der Rechtsetzung konzidiert. Einigt sich der Ausschuss auf einen gemeinsamen Entwurf, so kann der Rat den Rechtsakt beschließen. Unter der Voraussetzung, dass die Kommission den Entwurf ebenfalls gebilligt hat, ist eine qualifizierte Mehrheit ausreichend. Lehnt hingegen die Kommission ab, so bedarf es einer Einstimmigkeit im Rat.

---

Corbett/Schmuck (1992), S. 38-40 und Wessels (1991), S. 133-154 und Wessels (1992b), S. 17-33.

<sup>51</sup> Vgl. Wessels (1992c), S. 2-16.

Abbildung 3: Das Mitentscheidungsverfahren (nach Art. 189b EGV)



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Wessels (1992c), S. 11, ähnlich auch Theurl/Meyer (2001), S. 173.

Diese neuen Regelungen bezwecken eine Aufwertung der legislativen Mitverantwortung des Parlaments. Allerdings wurde das Demokratiedefizit nur marginal verringert, denn der Rat kann in den entscheidenden Bereichen (z.B.

Agrar- und Verkehrspolitik) weiterhin gegen die Parlamentsmehrheit entscheiden.<sup>52</sup>

Nach Art. 138b EGV hat das Parlament ein indirektes Initiativrecht; das materielle Initiativrecht (das Recht, Vorschläge an den Rat zu geben) verbleibt bei der Kommission. Das Parlament darf die Kommission nur verbindlich auffordern, eine Initiative zu ergreifen, es verfügt allerdings über keinen Einfluss auf deren inhaltliche Ausgestaltung.<sup>53</sup> Bei Investitur der Kommission erhält das Europäische Parlament ein Zustimmungs- bzw. Vetorecht.

Die Kompetenzen des Europäischen Parlaments sind nur unwesentlich erweitert worden. Es ist auch in diesem Zusammenhang fragwürdig, ob eine Erweiterung der Kompetenzen des Parlaments ohne eine gleichzeitige Einführung konstitutioneller Schranken gegen rent seeking und gegen übermäßige Kompetenzzentralisierung überhaupt eine sinnvolle Option zur Minderung des Demokratiedefizits darstellt.

Der Maastrichter Vertrag hat den Handlungsspielraum des Ministerrates nicht wirkungsvoll beschränkt. Demokratisierung, Transparenz und Kontrolle der Entscheidungsfindung und Schutz vor rent seeking konnte nicht institutionalisiert werden. Auch Nizza brachte lediglich die Hoffnung auf eine „verstärkte Zusammenarbeit“ zwischen Mitgliedstaaten, die bei der europäischen Integration schneller voranschreiten möchten als andere. Dieses Instrument war bereits mit dem Amsterdamer Vertrag eingeführt worden, jedoch unter der Bedingung, dass alle Mitgliedstaaten in dem konkreten Fall zustimmen müssen. Die Vereinbarungen von Nizza sehen nun vor, dass sich eine Gruppe von mindestens acht Mitgliedstaaten zur verstärkten Zusammenarbeit zusammenschließen muss. Diese Schwelle soll auch nach einer möglichen EU-Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten erhalten bleiben. Die verstärkte Zusammenarbeit unterliegt den allgemeinen Vertragsbedingungen und ist an den institutionellen Rahmen der EU gebunden.<sup>54</sup>

### 3 Reformoptionen und Restriktionen

Sollten die dreizehn EU-Kandidaten nach der bisher geltenden Arithmetik am Entscheidungsprozess in Brüssel, Luxemburg und Straßburg beteiligt werden,

<sup>52</sup> Außerdem wurde eine Evolutivklausel durch die Maastrichter Beschlüsse eingebaut; nach Art. 169b Abs. 8 EGV sollte der Anwendungsbereich des Verfahrens spätestens bis 1996 erweitert werden. Die Unbestimmtheit dieser Klausel wird durch das in sich widersprüchliche Vorhaben komplettiert, die Kompetenzen der Gemeinschaft gemäß Art. 2 und Art. 3 EGV zu erweitern und gleichzeitig gemäß Art. 3b EGV durch das Subsidiaritätsprinzip zu ergänzen.

<sup>53</sup> Vgl. Nentwich (1992), S. 235-243.

<sup>54</sup> Vgl. FAZ, Nr. 289, vom 12.12.2000, S. 3.

dann drohen drei Probleme: Erstens würde die Zahl der Europa-Abgeordneten von heute 626 auf fast 1000 explodieren, zweitens würde das Stimmengewicht im Ministerrat sich noch mehr zugunsten der kleineren Länder verschieben und drittens in der Europäischen Kommission säßen statt 20 in der Zukunft 35 Kommissare. Damit würde das nach dem Konsensverfahren entscheidende Organ an die Grenzen seiner Entscheidungsfähigkeit stoßen. Insofern sind vor dem Beitritt der Kandidaten dringend die Entscheidungsverfahren und die Institutionen so zu reformieren, dass auch nach einer Erweiterung der EU auf vielleicht 28 Mitglieder noch die Handlungsfähigkeit erhalten bleibt.<sup>55</sup> Erste Schritte wurden in dem Vertrag von Nizza unternommen.

Darüber hinaus bestehen auch nach Maastricht und Nizza Demokratie- und Legitimitätsdefizite. Die Stärkung des Europäischen Parlaments ist noch nicht ausreichend erfolgt, so dass der Wählerwille zumindest teilweise noch immer systematisch ins Leere gelenkt wird. Es werden keine Grundsätze einer parlamentarischen Demokratie verwirklicht. Ziel sollte es sein, das Parlament die Entscheidungsmacht auf europäischer Ebene (Gesetzgebungsverfahren) zu übertragen. Die Kommission sollte vom Parlament gewählt werden und auch nur ihr verantwortlich sein, um Kompetenzstreitigkeiten zu vermeiden. Die Kommission sollte ihre Arbeit auf die Umsetzung der Gesetze des Parlamentes konzentrieren.

Die Unionsbürger sind zwar zu Petitionen beim Europäischen Parlament berechtigt, aber über die Folgen einer Petition ist im Vertrag nichts geregelt worden. Das Europäische Parlament hat die Stelle eines unabhängigen Bürgerbeauftragten eingerichtet, der zwar Berichte vorlegen darf, aber nicht über Klagebefugnisse beim EuGH verfügt also keine Aktivlegitimation besitzt. Die Aktivlegitimation des Europäischen Parlamentes wurde erweitert; es ist berechtigt Nichtigkeitsklagen beim EuGH einzureichen, wenn diese auf die Wahrung seiner Rechte abzielen.<sup>56</sup> Ebenso ist es ihm möglich, Untätigkeitsklagen gegen andere Organe der EG zu erheben;<sup>57</sup> im Gegensatz zu den anderen Organen hat das Europäische Parlament nicht das Recht, diese wegen Zuständigkeitsverletzungen oder Vertragsverletzungen zu verklagen.

Es lässt sich ein Demokratie- und Legitimitätsdefizit der EG diagnostizieren. Die EG hat in den letzten Jahrzehnten mehr Kompetenzen erhalten, denen allerdings kein Zuwachs an äquivalenten demokratisch legitimierten

---

<sup>55</sup> "Wer will, daß es so weitergeht wie bisher, der will nicht, daß es weitergeht." Dieses Zitat von Rolf Biermann lässt sich auch auf die Entscheidungsverfahren der EU übertragen.

<sup>56</sup> Vgl. Art. 173 EGV.

<sup>57</sup> Vgl. Art. 175 EGV.

Institutionen gegenübersteht, die die Einbußen an nationaler Souveränität und demokratischer Legitimität ausgleichen könnten.<sup>58</sup>

Die demokratischen Defizite gelten für alle EG-Organe:

1. Das europäische Parlament ist zwar in den Änderungsverträgen aufgewertet worden, allerdings werden ihm nicht die klassischen Befugnisse der demokratischen nationalen Parlamente zugesprochen. Es ist nicht befugt, selbstverantwortlich Beschlüsse zu fassen. Das europäische Parlament darf lediglich an der Rechtsetzung dahingehend mitwirken, dass es Vorschläge verändern oder verhindern kann. Ein wirkliches Mitentscheidungsrecht besteht lediglich bei Assoziierungs- und Beitrittsabkommen.
2. Das Entscheidungs- und Gesetzgebungszentrum der EG bleibt der Rat, der seine Beschlüsse entsprechend der „klassischen Kabinettpolitik“ hinter verschlossenen Türen trifft. Die Legitimation der Ratsmitglieder erfolgt in nationalen demokratischen Wahlen, bei denen die Gemeinschaftspolitik eine eher untergeordnete Rolle spielt. Außerdem ist es für die Wähler schwer zu erkennen, wem die entsprechenden Beschlüsse zuzurechnen sind.
3. Die Kommission steht zwischen dem von den nationalen Regierungen zugewiesenen Auftrag einerseits und der bürokratischen Eigenmacht und Eigendynamik andererseits. Die Kommission hat in den letzten Jahren ein von nationalem und bürokratischem Proporzdenken geprägtes Eigenleben entwickelt, da die Arbeit der Kommission keiner wirksamen demokratischen Kontrolle unterliegt.<sup>59</sup> Die Verwendung der Haushalts- und diversen Fondsmittel ist im Ergebnis wenig überschaubar in einem Geflecht verbandspolitischer Einflussnahme, bürokratischer Eigenmächtigkeit und politischer Kompromisse.<sup>60</sup>

Als Schlussfolgerung lässt sich festhalten, dass die europäische Verfassung reformbedürftig ist.<sup>61</sup> Für die anstehenden Reformen der Institutionen der EU vor allem im Hinblick auf die zukünftige EU-Erweiterung ist eine Reform der Abstimmungsverfahren vordringlich.<sup>62</sup> Hierbei gilt es zu überdenken, welche

<sup>58</sup> Dieses Ungleichgewicht ist von Lepsius anschaulich durch die Metapher beschrieben worden, dass die Bürger der EG einerseits der „Souverän“ der Nationalstaaten sind, andererseits aber der „Untertan“ der EG geblieben seien. Vgl. Lepsius (1991), S. 22.

<sup>59</sup> Der Zuwachs an Aufgaben und Befugnissen ging daher folgerichtig mit einem überproportionalen Wachstum des Verwaltungsapparates einher. Im Zeitraum 1960-1990 betrug die durchschnittliche Wachstumsrate des EG-Haushalte 21,7 %, die des Personalbestandes 7,6 %. Vgl. Vaubel (1992), S. 50.

<sup>60</sup> „Es ist wohl nicht übertrieben zu sagen, daß die Kommission innerhalb eines Verantwortungsvakuums arbeitet.“ Leipold (1993), S. 65.

<sup>61</sup> Vorschläge zu Reformkonzepten sind von Wieland (1991) und (1992), Bernholz (1992) und Möschel (1992) erarbeitet worden.

<sup>62</sup> Gerade nachdem im Juni 1999 im Europäischen Rat in Köln der Fahrplan für die anstehenden Entwicklungen möglicher Reformen der Institutionen erörtert wurde, ist es unerlässlich dies in einem geordneten konstitutionellen Rahmen vorzunehmen. Wie der Integrationsprozess der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union seit den Römischen

Verfahrensregeln effektiv und praktikabel wären. Dieses Problem ist aus konstitutionenökonomischer Sicht zu betrachten.

Die Einstimmigkeitsregel als Entscheidungsregel ist keine sinnvolle Reformoption. Die Europäische Gemeinschaft ist vornehmlich eine Gemeinschaft der Mitgliedstaaten. Die im Rat sitzenden Regierungen besitzen verfassunggebende Gewalt. Der Rat ist Schnittstelle der national organisierten integrationspolitischen Entscheidungsprozesse und politisches Entscheidungs- und Kompetenzzentrum der EU. Eine Änderung der Entscheidungsregel (Mehrheit oder Einstimmigkeit) des Rates in der Gemeinschaft berührt den Kern des europäischen Entscheidungsprozesses. Gerade das im Rat vielfach noch immer praktizierte Einstimmigkeitsprinzip trägt einen großen Anteil an den Fehlentwicklungen und wenig zielführenden Fortentwicklungen. Das Einstimmigkeitsprinzip führt dazu, dass im Rahmen der Entscheidungsfindung jede Stimme gleiches Gewicht hat. Bei differenzierten Präferenzen wird über Stimmentausch die Realisierung von Maßnahmen erst ermöglicht, indem die Paketlösungen Kompromisse darstellen, die zum unmittelbaren Vorteil aller Beteiligten reichen. Da vor allem nach der Süderweiterung sich die Interessen der Gemeinschaft sehr heterogenisiert haben werden Politikdimensionen unschärfer und die Differenzierung der Politikbereiche der Union erfolgt über weite Bereiche.<sup>63</sup> Integrationspolitik durch Kompensationszahlungen führt bei mangelhafter Systematik durch das Setzen falscher Anreize innerhalb der Ausgabenprogramme langfristig zu ordnungspolitischen Fehlentwicklungen. Integrationsbedingte Effizienzgewinne werden durch die Erfüllung von Sonderwünschen in anderen Politikbereichen aufgezehrt. Der Vorschlag, eines separaten, zweckfreien Kompensationsfonds

---

Verträgen stand auch das Vertragswerk als rechtliches Abbild dieses Prozesses ständig auf dem Prüfstand. Eine Reform europäischer Institutionen ist ohne eine Reform der Verträge nicht denkbar. Von einer europäischen Verfassung kann bei dem EG- bzw. EU-Vertrag im eigentlichen staatsrechtlichen Sinn nicht gesprochen werden; gleichwohl erfüllt auch er klassische Vertragsfunktionen wie z.B. die Festschreibung der politischen Organisation der EU. Zum juristischen Verfassungsbegriff vgl. Grimm (1990), S. 863.

<sup>63</sup> Dies wird besonders deutlich bei Betrachtung der Ausweitung des innergemeinschaftlichen Finanzausgleichssystems. Einigung wurde häufig mit Hilfe eines mehr oder weniger gut getarnten Stimmenkaufs erreicht. Insbesondere die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik, die mittlerweile über ein Drittel des EU-Haushaltes benötigt, entwickelt sich tendenziell zu einem Kompensationsinstrument und entfernt sich dabei von einer streng kriterienorientierten, ökonomisch begründeten regionlapolitischen Zielförderung. Vgl. Caesar (1999); S. 138-155. Auf dem Berliner Gipfel zur Agenda 2000 und zur Osterweiterung im 24./25. März 1999 wurde zuletzt mit Hilfe von erheblichen Strukturmittelzusagen die Zustimmung zu Integrationsprojekten erkaufte. "Quasi in letzter Minute hatte der spanische Ministerpräsident Aznar dem vorsitzführenden deutschen Bundeskanzler zusätzliche drei Milliarden abgerungen." Werle (1999), S. 7.

als Instrument zum Abkauf der Zustimmung<sup>64</sup> ändert nicht die eigentliche Ursache des Stimmenkaufs noch werden die verfahrensinduzierten Effizienzverluste beseitigt.

Eine grundsätzlich Reform der Entscheidungsregeln des Rates könnte in einer konsequenten Einführung der qualifizierten Mehrheitsregel bestehen. Allerdings stößt auch der Ausbau der Mehrheitsregel als Demokratieprinzip auf Grenzen aufgrund einer mangelnden europäischen Identität.<sup>65</sup> Hingegen ist es fragwürdig, ob diese Entscheidungsregel unter den Ratsmitgliedern überhaupt konsensfähig ist. Das Mehrheitsprinzip führt auch in seiner qualifizierten Form mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Entscheidungen, die dem einzelnen Ratsmitglied nicht genehm sind, da jedes einzelne Ratsmitglied leicht überstimmt werden kann.<sup>66</sup> Aufgrund seiner externen Entscheidungskosten<sup>67</sup> ist damit das qualifizierte Mehrheitsprinzip wenig attraktiv für die Ratsmitglieder.

Außerdem ist bei der anstehenden Erweiterung der EU um neue, kleinere Mitglieder eine Legitimitätserhöhende Änderung der Stimmengewichtung im Rat dringend erforderlich, die die stärkere Berücksichtigung der Bevölkerungsanteile zum Ziel haben sollte. Allerdings würde eine Umgewichtung eine zusätzliche Komplizierung des Entscheidungsverfahrens der qualifizierten Mehrheit bedeuten.<sup>68</sup>

Die bisher diskutierten Lösungsvorschläge sind entweder wenig attraktiv und damit schwer durchsetzbar oder sie führen zu einer unerwünschten verfahrensmäßigen Komplizierung, die dem Transparenzziel der Gemeinschaft

<sup>64</sup> Vgl. zu diesem Vorschlag Erlei (1998), S. 215-243. Ein ähnlicher Vorschlag - allerdings lediglich mit einem nur mikroökonomisch ungebundenen Kompensationsfonds - liefert Heinemann (1999), S. 293-312.

<sup>65</sup> Vgl. Löcherbach (1983). Grundlegende Ordnungsprobleme lassen sich nur dann bewältigen, wenn erstens ein Gemeinschaftsbewusstsein gewachsen und hinreichend im Alltagsleben verankert ist und wenn es zweitens institutionell abgesichert ist. Die Identität ist die Verbindung zwischen gewachsener Ordnung und den rechtlichen Regeln. Die wichtigste Gemeinsamkeit der Europa zurechenbaren Länder besteht in der rechtsstaatlichen Tradition. Hingegen wenig ausgeprägt ist ein gewachsenes Gemeinschafts- und Kooperationsbewusstsein. Europa ist keine Erfahrungs- oder Kommunikationsgemeinschaft, so dass eine europäische Identität nur allmählich und als Ergebnis eines Prozesses gemeinsam empfundener und bestandener Herausforderungen erwachsen kann. Vgl. Leipold (1993), S. 66. Gerade in dem Umstand, dass es keine gesamteuropäische Erfahrungen gibt, und in der Charakterisierung Europas als eine Vielzahl von Nationen und Völkern sieht Jones (1981) die Ursache für "das Wunder Europas".

<sup>66</sup> Dies gilt im Besonderen für die einfache Mehrheit, die allerdings selten angewendet wird; vgl. Art. 205 Abs. 1 EGV. Aber bei Anwendung der qualifizierten Mehrheit kann noch fast ein Drittel aller gewichteten Stimmenanteile bzw. im ungünstigsten Fall eine starke Minderheit von sieben Ratsmitgliedern überstimmt werden; vgl. Art. 205 Abs. 2 EGV.

<sup>67</sup> Zum Begriff der "expected external costs" vgl. Buchanan/Tullock (1965), S. 45 und S. 64.

<sup>68</sup> Bereits heute gibt es Fälle in denen die doppelt qualifizierte Mehrheit (Mehrheit der Stimmenanteile und Mehrheit der Staaten) ihre Anwendung findet: nämlich in dem Fall, dass der Rat ohne Kommissionsvorschlag einen Beschluss fassen will; vgl. Art. 205 Abs. 2 EGV (Spiegelstrich 2). Auch für diesen Fall müsste dann konsequenterweise das Bevölkerungsprinzip realisiert werden.

abträglich ist. Der bestehende Dissens über die institutionellen Fragen wurde bereits in den Protokollen zu dem Amsterdamer Vertrag erfasst.

Eine wesentliche Aufgabe einer Reform der Institutionen in Europa sollte neben der Überarbeitung der Entscheidungsverfahren die Trennung der allgemeinen verfassungsgebenden Regeln von der Regierungstätigkeit beinhalten, um den dem System inhärenten Hang zur Zentralisierung entgegenwirken zu können. Es sollte ein institutioneller Rahmen entwickelt werden, der die Anreize zur Zentralisierung mindert bzw. Möglichkeiten der Offenheit bzgl. der Wahl der Integrationsstrategien absichert.

## **4 Bewertung der funktionellen Methode wirtschaftlicher Integration und der institutionellen Struktur – ein Fazit**

Das Konzept der funktionellen Methode wirtschaftlicher Integration zielte über die Schaffung einer Zollunion, über die Implementierung des Binnenmarktes ab auf die EWWU – die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Um den verschiedenen Integrationsschritten eine hinreichende Akzeptanz zu verschaffen, wurde entsprechend der Inkrementalismus-These<sup>69</sup> ein behutsamer Step-by-step-Prozess praktiziert.<sup>70</sup> Dem Ansatz der funktionellen Methode wirtschaftlicher Integration liegt das Marktkonzept zugrunde. Es entspricht dem Gedanken einer Integration durch Wettbewerb auf offenen Märkten mit einer Konkurrenz bspw. im Bereich der Steuergesetzgebung innerhalb der einzelnen Mitgliedsländer, die allerdings verbunden werden mit einer gemeinsamen Ordnungspolitik. Die gegensätzliche Strategie ist eine Integration mit prozesspolitischem Charakter, die nicht auf die Marktkräfte

<sup>69</sup> Vgl. hierzu Lindblom (1959).

<sup>70</sup> So wurde etwa der Abbau der Zölle schrittweise realisiert und so die Zollsätze allmählich, mit sehr langen Übergangsperioden bis zu 15 Jahren und mit einem jederzeit geltenden Vetorecht durch den Rat, zu einem gemeinsamen Außenzoll hingeführt. In Ergänzung wurden Institutionen wie die Europäische Investitionsbank und der Europäische Sozialfonds als gemeinsame Einrichtungen geschaffen, die integrationsinduzierte soziale Härten abmildern sollten. Auch wurden die Projekte Binnenmarkt und Wirtschafts- und Währungsunion zunächst nur als allgemeine Ziele ohne die Benennung von Fristen oder konkreten Maßnahmen proklamiert. Auch ließen - wie gezeigt wurde - die Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und auch der Vertrag von Maastricht über die Gründung der Europäischen Union in vielen Punkten gleichermaßen die Annahmen einer Beschleunigung und auch einer Verlangsamung des Integrationsprozesses zu. Damit wurde Bedenken in beiden Richtungen Rechnung getragen, und so - ohne das Scheitern der Verträge durch Nicht-Ratifizierung der Signatarstaaten durch die Parlamente zu riskieren - die Kompetenzeinbußen der Parlamente in Grenzen gehalten bzw. sie den Parlamenten durch Transfers abgekauft.

vertraut, sondern gerade die Notwendigkeit der Harmonisierung bspw. im Bereich der Energiepolitik oder Sozialpolitik betont. Im Gegensatz zum funktionellen Ansatz, der zur Verwirklichung der im Integrationsprozess angestrebten Ziele auf die Intensivierung des Wettbewerbs durch wechselseitige Öffnung und Durchdringung zuvor segmentierter nationaler Märkte setzt, sucht der Modus der institutionellen Integration neue und denen des status-quo überlegene Lösungen dadurch zu realisieren, dass die Mitgliedstaaten ihre Ziele im Rahmen einer gemeinsamen harmonisierten Politik verfolgen. Für das Verständnis der Entscheidungsstrukturen prozesspolitischen Charakters war es erforderlich, die institutionelle Struktur der Europäischen Union und die politischen Entscheidungsprozesse mit Hilfe der Public-Choice-Theorie zu analysieren.

Alle dargestellten Akteure, der Ministerrat, das Parlament, die Kommission und die Wähler, nehmen Einfluss auf den europäischen politischen Prozess. Durch das Formulieren von Verhaltensannahmen ist es gelungen, die jeweiligen Anreizstrukturen offen zu legen. Durch die positive Analyse ist die Aufgabe gelöst worden, das Verhalten einzelner Akteure bzw. Gruppen sowie ihre Interaktionen, die in ihrer Gesamtheit den politischen Willensbildungsprozess konstituieren, in die ökonomische Analyse einzubeziehen.

Fast alle einflussreichen Akteure sind an einer Zentralisierung interessiert.<sup>71</sup> Die Kommission und das Parlament erhoffen sich von einem Zentralisierungsprozess den Ausbau ihrer Kompetenzen. Interessengruppen können economies of scale realisieren und der Europäische Gerichtshof ist durch die Verankerung des Integrationszieles in den Verträgen ohnehin der gemeinschaftsfreundlichen Rechtsauslegung verpflichtet.

Der Kommission wurde durch den EWG-Vertrag eine Initiativfunktion zuerkannt, zugleich ist sie mit der Ausführung der vom Rat gefassten Beschlüsse betraut. Diese Verbindung der Initiativ- und Exekutivfunktion kann als verfehlt angesehen werden, wenn die Argumente der Ökonomischen Theorie der Bürokratie angewendet werden.<sup>72</sup> Die Kommission wird sich nicht (ausschließlich) von dem „Gemeinschaftsinteresse“ leiten lassen; tatsächlich sind die Mitglieder dieser bürokratischen Institutionen (auch) mit Wahrnehmung ihrer eigenen Interessen beschäftigt. So dürfte das Bestreben, Ansehen zu erlangen, für die Mitglieder der Kommission ebenso relevant sein wie das Ziel, Einfluss auszuüben und Macht zu gewinnen. Je größer hierzu der Verwaltungsapparat ist, der der Kommission zur Verfügung steht, je mehr Kompetenzen ihr zuerkannt werden und je größer der von ihr zu verantwortende Haushalt ausfällt, desto günstigere Möglichkeiten bieten sich

<sup>71</sup> Vgl. auch Vaubel (1992), S. 54.

<sup>72</sup> Vgl. hierzu auch Vaubel (1994), S. 227-249.

den Mitgliedern der Kommission, auch ihre eigenen Interessen zu verfolgen.<sup>73</sup> Es ist zu befürchten, dass dieses Gremium in der Folge Entwicklungen bevorzugen wird, die auf Harmonisierung und Regulierung zielen und als Pendant zu dieser Präferenz könnte die Kommission eine Abneigung entwickeln, Marktlösungen zu akzeptieren, da diese die Kommission als Regelungs- und Kontrollinstanz weitgehend entbehrlich machen würden. Der Ministerrat ist daran interessiert, seine Handlungsrechte uneingeschränkt zu wahren, mit der Option, seine Kompetenzen durch eine Zentralisierung zu erweitern, so dass die Abwägung zwischen nationalen und europäischen Restriktionen die optimale Zentralisierungstiefe bestimmen. Dieses Zentralisierungsstreben findet Unterstützung bei den europäischen Institutionen, die auch nicht an einer Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit, dem Ausbau der Transparenz der Entscheidungsprozesse und einer Demokratisierung interessiert sind. Der Rat ist nicht das geeignete Gremium, der Kommission im Falle einer extensiven und diskretionären Wahrnehmung ihrer Aufgaben wirksam entgegenzuwirken. Die Entscheidungspraxis dieses Gremiums kommt einem Expansionsdrang der Kommission eher entgegen. Die vom Rat gefassten Beschlüsse sind vor allem dann, wenn sie einstimmig getroffen werden, vielfach Kompromisse, die bewusst vage gehalten sind und Zusagen machen, durch die sich der Kommission zusätzliche Handlungsspielräume eröffnen.

Die nationalen Regierungen bzw. die Regierungsmehrheiten im Parlament können als Agenten durch Gegenüberstellung der nationalen und europäischen Kompetenzen und Restriktionen ihren diskretionären Handlungsspielraum optimal erweitern. Die Anwendung auf die Bundesrepublik Deutschland mag diese Ergebnisse verdeutlichen: Auf nationaler Ebene ist die Regierung an das Demokratieprinzip, das Rechtsstaatsprinzip, die Gewaltenteilung und das Föderalprinzip gebunden. Außerdem muss Deutschland sich dem internationalen Politikwettbewerb (mit den entsprechenden Wettbewerbsnachteilen von hohen Lohnnebenkosten, stark reformbedürftigen Sozialversicherungssystemen, einem Dickicht von Verwaltungsvorschriften, Überregulierungen etc.) stellen. Das Ziel der Politiker, Stimmen zu maximieren, steht in einem Konflikt zu den Aufgaben, die aufgrund des Politikwettbewerbs zu lösen sind. Diese Restriktionen können durch eine Verlagerung von Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene gelockert werden. Die Wiederwahlrestriktion wird so entkräftet. Für den Wähler - die Prinzipale -

---

<sup>73</sup> Als eine Bestätigung für diese eher theoretisch anmutenden Ausführungen mag der Skandal um Korruption im Jahr 1999/2000 um die Europäische Kommission dienen, in dessen Folge die gesamte Kommission zurücktreten musste.

unangenehme Einschnedungen sind so die Folge einer europäischen Notwendigkeit und die Gefahr einer Abstrafung der Agenten durch Stimmenentzug der Prinzipale ist weniger wahrscheinlich. Die Wähler der einzelnen Mitgliedstaaten zeigen als Strategie die rationale Ignoranz, da der nur geringe Einfluss, den sie durch ihre Stimmenabgabe auszuüben vermögen, die Aufwendung von Ressourcen zur Informationsbeschaffung nicht zu rechtfertigen scheint.<sup>74</sup> Durch diese Tendenz nationaler Regierungen, unpopuläre Probleme zur Entscheidung dem Rat zuzuweisen, um nur begrenzt in der politischen Verantwortung zu stehen, wachsen der Kommission immer neue Kompetenzen zu.<sup>75</sup> Allerdings ist eine Zentralisierung von Kompetenzen auf der Gemeinschaftsebene verbunden mit einer Zunahme der Abhängigkeit von europäischen Institutionen und Partnerländern. Die faktisch bestehende Einstimmigkeitsnorm relativiert diese Abhängigkeit.

Im Rahmen der funktionellen Methode wirtschaftlicher Integration war ein Handeln gemäß dem Kriterium politischer Rationalität gleichbedeutend mit einer Aufeinanderfolge kleiner Schritte sich vollziehender Änderungen mit dem Ziel der Zollunion, des Binnenmarktes und der Währungsunion. Im Rahmen der institutionellen Methode ist politisches Taktieren als Kennzeichen der Willensbildung und Entscheidungsfindung der Gemeinschaftsorgane als muddling through im Sinne einer Politik zu konstatieren, die zur Durchsetzung überfälliger Reformen weitgehend untauglich ist. Die rent seeking-Aktivitäten der politischen Entscheidungsträger können durch den Wähler nicht wirksam kontrolliert werden. Die Verfahren der Willensbildung und der Entscheidungsfindung der Gemeinschaftsorgane sind wenig transparent. Verantwortlichkeiten sind für die Öffentlichkeit nicht eindeutig zuzuordnen. Fehlentwicklungen sind (wenn überhaupt) erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung erkennbar. Die Auflösung der klassischen Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Jurisdiktion fördert und erleichtert die Suche nach politischen Renten. Legitimationsdefizite werden in fragwürdiger Weise dadurch gelöst, dass die Organe der Gemeinschaft über die Regeln und Bedingungen ihres Handelns weitgehend selbst entscheiden.

Die nationalen Regierungen sind damit in erster Linie Vertreter der Interessen ihrer jeweiligen Nationalstaaten, durch deren Wähler sie demokratisch legitimiert werden. Die Kommission kann ihrerseits nationale Interessen kaum unberücksichtigt lassen, da ihre Mitglieder von den nationalen Regierungen bestellt und ggf. wiederernannt werden. Damit entsteht für die Politik auf

<sup>74</sup> Vgl. Olson (1965); Olson (1977) und Olson (1982).

<sup>75</sup> Vgl. Vaubel (1986), S. 39-57.

nationaler Ebene eine dem Gefangenendilemma ähnliche Situation. Gemeinsames Handeln könnte für alle Mitgliedstaaten Wohlfahrtsgewinne generieren. Gelingt es einzelnen Regierungen jedoch, ihnen nahestehenden Gruppen politische Renten zu verschaffen, wird ihre eigene Position zwar im Hinblick auf die nächsten Wahlen gefestigt, zugleich beeinträchtigt ein derartiges Verhandlungsverhalten die Wohlfahrt der Integrationspartner. Politökonomisch betrachtet erweist sich bei einer zunehmenden Zahl von Mitgliedstaaten mit jeweils unterschiedlichem Entwicklungsstand, unterschiedlichen ordnungspolitischen Leitbildern, Institutionen, Zielen und Interessen die Option als unvermeidbar, Zustimmung durch Kompensation zu erlangen oder auf eine Beschlussfassung der Gemeinschaftsorgane zu verzichten.<sup>76</sup>

Die Zentralisierung der Europäischen Union zeigt sich bspw. in der Zahl der Beamten der Europäischen Kommission (die Entwicklung zeigt eine mehr als Verdreifachung von rd. 5000 im Jahr 1970 auf 17.000 Beamte im Jahr 1990). Auch die Zunahme des Budgets (Anstieg von 0,54 % des Bruttosozialproduktes der sechs EG-Länder im Jahr 1975 auf 1,28 % des BSP der 12 EU-Länder im Jahr 1994)<sup>77</sup> Schließlich ist diese Tendenz zur Zentralisierung auch an der Zahl der Eingriffe festzustellen. Als Indikator hierfür kann die Anzahl der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes dienen, die sich in dem Zeitraum zwischen 1970 und 1990 beinahe verachtfacht hat (vgl. Tab. 10).

Die zunehmende Relevanz, die den Entscheidungen des Europäischen Parlaments zugemessen wird, kann an der zunehmenden Präsenz der Interessengruppen im Umfeld des Europäischen Parlaments abgelesen werden. Dies gilt zusätzlich zu der ohnehin beobachtbaren stärkeren Organisation der Interessengruppen in Brüssel in der Nähe der Europäischen Kommission, deren Beeinflussung das erklärte Ziel der Interessengruppen ist. Die Zunahme von rd. 300 im Jahr 1970 auf rd. 3000 im Jahr 1990 (vgl. Tabelle 10) zeigt deutlich, dass das rent seeking eine beträchtliche Größenordnung angenommen hat und eine zunehmende Machtverlagerung auf die Europäische Ebene stattgefunden hat.

<sup>76</sup> Vgl. Berg/Schmidt (1993), S. 79-100.

<sup>77</sup> Vgl. Frey (1997), S. 42.

Tabelle 1: Zentralisierungstendenzen in der Europäischen Union

Indikator zur Messung der Zentralisierungstendenz	Jahr		
	1970	1980	1990
Beschäftigte der Kommission	5.000	11.000	17.000
Zahl der Urteile des EuGH	240	830	1780
Zahl der Interessen-Organisationen bei der EU	309	410	3000

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Molle (1990) und Centre for Economic Policy Research (CEPR) (1995), S. 27.

Wie bereits dargestellt wurde, hat die EU in vielen Bereichen Kompetenzen auf von den Mitgliedsländer übernommen. Besonders deutlich ist diese Zentralisierungstendenz in folgenden Politikbereichen:

- Interner Handel und Faktormobilität;
- Besteuerung (insbesondere die Diskussion um die Harmonisierung der indirekten Besteuerung);
- Industrie- und Forschungspolitik (vor allem in der Telekommunikation und Energie);
- Wettbewerbspolitik;
- Landwirtschaftspolitik (die Maßnahmen zur Preisunterstützung und Strukturprogramme geschehen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (Common Agricultural Policy CAP), sie nimmt rd. 50 % des EU-Budgets in Anspruch);
- Umweltpolitik (Erlass von Direktiven bzgl. der atmosphärischen Verschmutzung, gefährliche Chemikalien, Wasserverschmutzung, Schutz von Flora und Fauna, Lärmimmissionen und Tierexperimenten etc.);
- Handelspolitik (hier sind exklusive Kompetenzen auf der europäischen Ebene bspw. in Form von zahlreichen bilateralen und multilaterale Abkommen z.B. mit den USA, Japan und der EFTA anzutreffen);
- Transportpolitik (Regelung des Straßen- und Luftverkehrs);
- Geldpolitik (mit der Wirtschafts- und Währungsunion und dem Übergang der Geldpolitik auf das Europäische System der Zentralbanken und der gemeinsamen Währung dem EURO);
- Sozialpolitik (die Sozialcharta wurde von allen Mitgliedsländern – außer dem Vereinigten Königreich - akzeptiert<sup>78</sup> und die auch in den Bereich der

<sup>78</sup> Der Schutz der Arbeitnehmer geht i.d.R. weniger weit, als dies in den nationalen Gesetzgebungen der Fall ist. Allerdings führte eine große Zahl von Direktiven zur Harmonisierung der Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen. Vgl. Centre for Economic Policy Research (CEPR) (1995), S. 28.

Sozialpolitik zu zählende „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“<sup>79</sup> ist von allen Mitgliedsändern unterzeichnet worden);

- Umverteilungspolitik auf europäischer Ebene (hierbei sind in der ersten Linie der Struktur- und der Kohäsionsfonds zu nennen.<sup>80</sup>

Dem europäischen Integrationsprozess liegt ein Trend zur Zentralisierung von Zuständigkeiten zugrunde, der nur um ein vertretbares Ausmaß diskutiert wird. Eine Integrationsdynamik, eine Vertiefung der Gemeinschaft begründet den Trend zur Zentralisierung. Die Weiterentwicklung der Gemeinschaft – ihr Fortschritt – wird so an die notwendige Zentralisierung von Entscheidungen geknüpft, und so wird jedweder Einwand gegen den Trend zur Zentralisierung von Kompetenzen als europa-feindlich abqualifiziert, denn wer gegen diese notwendige Zentralisierung ist, ist auch gegen Europa. Aus dieser Integrationsüberlegung heraus, wird die Diskussion um eine Dezentralisierung der Kompetenzen und eine zunehmende Konkurrenz von politischen Systemen in Europa nicht geführt. Zur Disposition steht lediglich das Ausmaß der Zentralisierung nicht jedoch die grundsätzliche Ausgestaltung der Entscheidungsbefugnisse und der Institutionen und deren mögliche Entwicklungsrichtung. Diese einseitige Diskussion in Richtung der Zentralisierung von Entscheidungsgewalt auf der europäischen Ebene ist die Folge des Eigeninteresses der am Bargaining-Prozess involvierten Akteure. Diese einseitige Entwicklung muss nicht den Präferenzen der europäischen Bürger entsprechen, so dass sich ein Demokratie- und Legitimationsdefizit ableiten lässt. Der zunehmende Widerstand in der Bevölkerung gegen eine weitere Vergemeinschaftung von Politikbereichen scheint auf ein Bestehen einer Nachfrage nach dezentralen Problemlösungsansätzen hinzuweisen und erhöht so den Legitimationsbedarf weiterer integrationspolitischer Entscheidungen auf supranationaler Ebene.

Der Forderung einer stärker ausgebildeten Bürgersouveränität wird bisher unzureichend nachgekommen. Lediglich die rudimentären Versuche, die regionalen Gebietskörperschaften stärker in den europäischen Entscheidungsprozess einzubinden, sind als ein Versuch der stärkeren

---

<sup>79</sup> Der Entwurf einer „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“, die von fünfzehn persönlich Beauftragten der Staats- und Regierungschefs (Konvent) unter dem Vorsitz des ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog auf der Basis der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Köln erarbeitet wurde, wurde in Nizza proklamiert und die Klärung ihres Status beschlossen.

<sup>80</sup> Diese Fonds sind zu Unterstützung ärmerer Regionen eingerichtet worden, um bspw. Infrastruktur- und Transportprojekte voranzubringen. So haben Irland und Griechenland bspw. in dem Jahr 1993 beinahe 3 % ihres jeweiligen Bruttoinlandsproduktes durch diese Art der Zuweisungen bestritten und zwar außerhalb der gemeinsamen Agrarpolitik und des Sozialfonds. Für Portugal betrug dieser Anteil sogar 3,7 % des BIP. Vgl. Centre for Economic Policy Research (1995), S. 26.

Gewichtung der Bürgersouveränität zu werten. Allerdings ist es auch fragwürdig, ob diese Versuche tatsächlich als legitime Beiträge zu einer größeren Bürgernähe der Politik und als Ausdruck einer Dezentralisierung zu werten sind, oder ob dies nur das Spiegelbild des permanenten Bedeutungsgewinns der Zentralebene in den letzten Jahren darstellt.<sup>81</sup> Sanktionen der Wähler drohen kaum, da sich bisher keine europäische Öffentlichkeit herausgebildet hat. Für den Wähler ist die Informationsbeschaffung mit Kosten verbunden. Darüber hinaus besteht nicht einmal theoretisch die Möglichkeit, Regierungen anderer Mitgliedstaaten anzuklagen oder zu sanktionieren, da der Wähler nur auf der nationalen Ebene über Mandate für die europäische Politik entscheiden kann.<sup>82</sup> Dabei wählt er den für die europäische Politik wichtigen Ministerrat nur indirekt über die nationale Regierung, ohne dass die europäische Politik die wesentliche Einflussgröße für die nationalen Wahlen sein dürfte.<sup>83</sup> Das europäische Parlament als das einzige direkt demokratisch legitimierte Organ vermag nicht eine hinreichende Kontrolle des politischen Prozesses zu gewährleisten.

Die vielfältigen Rückwirkungen einer Veränderung auf europäischer Ebene auf die nachgelagerten nationalen Ordnungen könnte letztlich in einem europäischen „Mehr-Ebenen-Föderalismus“ gipfeln, wobei die Harmonisierungstendenzen innerhalb der Gemeinschaft einen zentralistischen und weniger einen wettbewerblichen Föderalismus befürchten lassen.<sup>84</sup>

<sup>81</sup> Außerdem ergibt sich innerhalb des Bereiches der Umsetzung von Gemeinschaftspolitik – z.B. bei der Verteilung der Mittel aus dem Strukturfonds – ein Bedarf an leistungsfähigen Administrationen in den einzelnen Regionen. Diese Tendenz, zunehmend auch die regionalen Strukturen einzubeziehen, ist nicht geeignet, dem grundsätzlichen Zentralisierungstrend entgegen zu stehen. Die unteren Struktureinheiten haben häufig ein Interesse daran, über eine Verlagerung von Kompetenzen und Mittelzuweisungen auf die höchste Ebene ihren Haushalt zu entlasten.

<sup>82</sup> Außerdem können Sanktionen erst dann erhoben werden, wenn das Scheitern einer Politik offenkundig wird. Dies ist aber bei der gegebenen Unklarheit der „finalen Ziele“ des europäischen Integrationsprozesses und der damit verbundenen Ermangelung eines geeigneten Soll-Ist-Vergleichs überaus fragwürdig. Im Rahmen der institutionellen Methode wird eine marktliche Steuerung mit diskretionärer politischer Steuerung verbunden. Die aktive wirtschaftspolitische Steuerung orientiert sich gemäß der Ökonomischen Theorie der Politik mehr an partiellen Interessen als an Kriterien rationaler Wirtschaftspolitik. Ihr Ergebnis ist somit für die Wirtschaftssubjekte und Wähler nicht antizipierbar. Funktionsfähige und effiziente Märkte im Integrationsraum setzen aber voraus, dass die einzelnen Individuen über eine hinreichende Erwartungssicherheit verfügen. Bedingung dafür ist gerade die von Walter Eucken geforderte Konstanz der Wirtschaftspolitik in einem festen Regelsystem. Die Tauglichkeit der institutionellen Methode für eine rationale Politikgestaltung ist damit zu bezweifeln. Vgl. Kerber (1997), S. 29-78 und Kerber (1998), S. 253-268.

<sup>83</sup> Vgl. Vaubel (1992).

<sup>84</sup> Zur Unterscheidung von wettbewerblichen vs. zentralistischen Föderalismus vgl. Vanberg (1994), S. 32-39.

## Literaturverzeichnis

- Behrens, Peter (1981): Integrationstheorie - Internationale wirtschaftliche Integration als Gegenstand politologischer, ökonomischer und juristischer Forschung, in: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 45, S. 8-50.
- Behrens, Peter (1992): Die Konvergenz der wirtschaftlichen Freiheiten im europäischen Gemeinschaftsrecht, *Europarecht*, 27, S. 145-162.
- Behrens, Peter (1994): Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft, in: Brügge-meier (Hrsg.), *Verfassungen für ein ziviles Europa*, Baden-Baden, S. 73-90.
- Berg, Hartmut (1972): *Zur Funktionsfähigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Göttingen.
- Berg, Hartmut (1990): Strategien wirtschaftlicher Integration: Zur Rationalität und Realisierungschance des Programms „EG-Binnenmarkt 92“, in: Erhard Kantzenbach (Hrsg.), *Probleme der Vollendung des Binnenmarktes in Europa nach 1992*, Berlin, S. 9-31.
- Berg, Hartmut / Brandt, Gabriele (1999): „Muddling Through“ als Integrationskonzept der Europäischen Gemeinschaft, in: Thomas Apolte / Rolf Caspers / Paul J. J. Welfens (Hrsg.), *Standortwettbewerb, wirtschaftspolitische Rationalität und internationale Ordnungspolitik*, 1. Aufl., Baden-Baden, S. 311-322.
- Berg, Hartmut / Schmidt, Frank (1993): Zur Funktionsfähigkeit einer erweiterten Europäischen Gemeinschaft, in: Erhard Kantzenbach / Otto G. Mayer (Hrsg.), *Europäische Gemeinschaft – Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 225, Berlin, S. 79-100.
- Bernholz, Peter (1966): *Economic Policies in a Democracy*, in: *Kyklos* Nr. 19, S. 48-80.
- Bernholz, Peter (1974): *Logrolling, Arrow-Paradox and Decision-Rules - A Generalization*, in: *Kyklos*, Nr. 27, S. 49-61.
- Bernholz, Peter (1977): *Prisoner's Dilemma, Logrolling and Cyclical Group Preferences*, in: *Public Choice*, Nr. 29, S. 73-84.
- Bernholz, Peter (1992): *Constitutional Aspects of the European Integration*, in: Silvio Borner / Herbert Grubel (Hrsg.), *The European Community after 1992*, Houndmills, London, S. 45-60.
- Blankart, Charles B. (1994): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie : Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 2. Aufl., München.
- Bormann, Christine (1991): *Verhandlungsspiele und EG-Entscheidungen*, *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 36. Jg., S. 135-152.
- Braun, Gerald (1971): *Die Rolle der Wirtschaftsverbände im agrarpolitischen Entscheidungsprozess der EWG*, Berlin.
- Buchanan, James M. (1986): *Liberty, Market and State*, Brighton.
- Buchanan, James M. / Tollison, Robert D. / Tullock, Gordon (Hrsg.) (1980): *Towards a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas.
- Buchanan, James M. / Tullock, Gordon (1965): *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor 1965.
- Centre for Economics Policy Research (CEPR) (1995): *Flexible Integration. Towards a More Effective and Democratic Europe. Monitoring European Integration*, No. 6, CEPR, London.
- Corbett, Richard / Schmuck, Otto (1992): *The new Procedures of the European Community after the Single European Act. Efficiency and Legitimacy in the Light of Experience* in: Robert E. Keohane / Stanly Hoffmann (Hrsg.), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, San Francisco, Oxford, S. 33-49.
- Delors, Jacques (1987): *Die Einheitliche Akte muß ein Erfolg werden: Eine neue Perspektive für Europa*, in: *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Beilage 1, Luxemburg, S. 5-28.

- Dietz, Wolfgang A. / Glatthaar, Christiane (1991): Das Räderwerk der EG-Kommission: Strukturen, Zuständigkeiten, Entscheidungswege, Adressen, Bonn.
- Downs, Anthony (1957): A Economic Theory of Democracy, New York.
- Engel, Christian / Bormann, Christine (1991): Vom Konsens zur Mehrheitsentscheidung: EG-Entscheidungsverfahren und nationale Interessenpolitik nach der Einheitlichen Europäischen Akte, Bonn.
- Erlei, Mathias (1998): Finanzausgleich in der Europäischen Union, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 43, Hamburg 1998, S. 215-243.
- Faber, Malte / Breyer, Friedrich (1980): Eine ökonomische Analyse konstitutioneller Aspekte der Europäischen Integration, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 31, S. 213-227.
- Frey, Bruno S. (1997): Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Walter Eucken Institut, Nr. 151, Tübingen.
- Furubotn, Eirik G. / Pejovich, Svetozar (1972): Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature, in: Journal of Economic Literature, 10. Jg., Nr. 4, S. 1137-1162.
- Giersch, Herbert (1985): Eurosclerosis, Kieler Diskussionsbeiträge, 112, Kiel.
- Grimm, Dieter (1990): Verfassung II, Konstitution, Grundgesetze, in: Otto Brunner / Werner Conze / Reinhart Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Stuttgart 1990, Bd. 6, S. 863.
- Habermann, Gerd (1994): Der Wohlfahrtsstaat. Die Geschichte eines Irrwegs, Berlin.
- Hallstein, Walter (1965): Die echten Probleme der europäischen Integration, Kiel.
- Hannowsky, Dirk / Renner, Andreas (1998): Zur präferenzkonformen Ordnung Europas, Ordnungsgestaltung im Spannungsfeld von Einheit und Vielfalt, Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 2236, Frankfurt a.M., Berlin u.a..
- Hayek, Friedrich A. von (1939): Freedom and the Economic System, Chicago.
- Heinemann, Friedrich (1999): Der Kompensationsfonds: Eine neue Finanzverfassung für die EU der 21+, in: Wirtschaftsdienst, 79. Jg. (1999), H. 5, S. 293-312.
- Herder-Dorneich, Philipp (1992): Neue Politische Ökonomie als Paradigma. Ihre Aktualität und ihre Weiterentwicklung in der Diskussion, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 11, Ökonomische Systeme und ihre Dynamik, Tübingen, S. 1-15.
- Homann, Karl (1984): Demokratie und Gerechtigkeitstheorie, James M. Buchanans Kritik an John Rawls, in: Hans Albert (Hrsg.), Ökonomisches Denken und soziale Ordnung. Festschrift für Erik Boettcher, Tübingen, S. 133-154.
- Homann, Karl (1985): Legitimation und Verfassungsstaat. Vertragstheoretische Interpretation der Demokratie, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 4, S. 49-72.
- Homann, Karl / Pies, Ingo (1996): Sozialpolitik für den Markt, in: Ingo Pies / Martin Leschke (Hrsg.), James Buchanans konstitutionelle Ökonomik, Tübingen, S. 203-239.
- Hoppmann, Erich (1987): Ökonomische Theorie der Verfassung, in: ORDO, Nr. 38, S. 31-45.
- Hoppmann, Erich (1988): Wirtschaftsordnung und Wettbewerb, Baden-Baden.
- Hrbek, Rudolf (1981): Die EG ein Konkordanzsystem? Anmerkungen zu einem Deutungsversuch der politikwissenschaftlichen Europaforschung, in: Roland Bieber (Hrsg.): Das Europa der zweiten Generation, Kehl, S. 87-103.
- Hrbek, Rudolf (Hrsg.) (1993): Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, Baden-Baden.
- Hrbek, Rudolf (1994): Das Europäische Parlament: mehr Vielfalt – weniger Handlungsfähigkeit?, in : integration, S. 157-164.
- Hrbek, Rudolf (1995): Federal Balance and the Problem of Democratic Legitimacy in the European Union, in: Außenwirtschaft, Nr. 1/1995, S. 43-66.

- Hrbek, Rudolf / Probst, Christine (1990): Keine Regel ohne Ausnahme? Protektionistische Tendenzen der Bundesrepublik in der Textilhandelspolitik der EG, *ORDO*, Bd. 41, S. 117-130.
- Hrbek, Rudolf / Roth, Christian (1994): Ordnungspolitische Fragen im Europäischen Parlament, in: Vitzthum, Graf Wolfgang (Hrsg.), *Europäische und Internationale Wirtschaftsordnung aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, S. 17-45.
- Jones, Eric L. (1981): *The European Miracle*, Cambridge.
- Josling, Tim / Meyer, Heinz W. (1991): The Common Agricultural Policy of the European Community: A Public Choice Interpretation, in: Roland Vaubel / Thomas D. Willett (Hrsg.); *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice*
- Kerber, Wolfgang (1997): Wettbewerb als Hypothesentest : Eine evolutorische Konzeption wissenschaftenden Wettbewerbs, in: Karl von Delhaes / Ulrich Fehl (Hrsg.), *Dimensionen des Wettbewerbs*, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Bd. 52, Stuttgart, S. 29-79.
- Kerber, Wolfgang (1998): Erfordern Globalisierung und Standortwettbewerb einen Paradigmenwechsel in der Theorie der Wirtschaftspolitik?, in *ORDO*, 49. Jg., S. 253-268.
- Krueger, Anne O. (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: *American Economic Review*, Nr. 64, S. 291-303.
- Leipold, Helmut (1993): Die EG im Spannungsfeld zwischen Konsens und Effizienz, in: Helmut Gröner / Alfred Schüller (Hrsg.), *Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe*, Stuttgart, Jena; New York, S. 41-72.
- Leipold, Helmut (1994): Die EG im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und Effizienz, in: Helmut Leipold (Hrsg.), *Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung*; Marburger Gesellschaft für Ordnungsfragen der Wirtschaft, Arbeitsberichte Nr. 18, Forschungsstelle zum Vergleich wirtschaftlicher Lenkungssysteme der Philipps-Universität Marburg, S. 1-38.
- Leipold, Helmut (1996): Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung, in: Cassel, Dieter (Hrsg.), *Entstehung und Wettbewerb von Systemen*, Berlin, S. 93-115.
- Lepsius, Rainer M. (1991): Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modelle für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas? Optionen für die Europäische Union*, Baden-Baden, S. 19-40.
- Lindberg, Leon N. (1965): *Decision Making and Integration in the European Community*, International Organization, Bd. 19, S. 56-73.
- Lindblom, Charles E. (1959): The science of "muddling through", in : *Public Administration Review*, 19. Jg., S. 79-88.
- Löcherbach, Dieter (1983): Nation und kollektive Identität, *Politische Vierteljahresschrift*, 24. Jg., Heft 2, S. 188-202.
- Loth, Wilfried (1990): *Der Weg nach Europa: Geschichte der europäischen Integration 1939 - 1957* Göttingen.
- Ludlow, Peter (1991): The European Commission, In: Robert O. Keohane / Stanly Hoffmann (Hrsg.), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, San Francisco, Oxford, S. 85-132.
- Marchet, Gustav (1885): *Studien über die Geschichte der Verwaltungslehre in Deutschland*, München.
- Moe, Terry M. (1990): Political Institutions: The Neglected Side of the Story, in: *Journal of Law, Economics and Organization* 5, S. 213-253.
- Molle, Willem (1990): *The Economics of European Integration - Theory, Practice, Policy*, Aldershot u.a.
- Möschel, Wernhard (1992): Fünf Optionen für Europa, *FAZ* Nr. 213 vom 12. September 1992, S. 13.
- Mueller, Dennis C. (1989): *Public Choice II*, Cambridge University Press.

- Nentwich, Michael (1992): Institutionelle und verfahrensrechtliche Neuerungen im Vertrag über die Europäische Union, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Nr. 8, S. 235-243.
- Niskanen, William A. (1973): *Bureaucracy: Servant or Master*, London.
- Niskanen, William A. (1975): *Bureaucrats and Politicians*, in: *The Journal of Law and Economics*, Bd. 18, S. 617-644.
- Nordhaus, William (1975): *The Political Business Cycle*, in: *Review of Economic Studies*, Bd. 42, S. 169-190.
- Nozick, Robert (1976): *Anarchie, Staat, Utopia*, München.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action*, Boston (Harvard Uni. Press); deutsch: *Die Logik des kollektiven Handelns*, Tübingen 1968.
- Olson, Mancur (1969): *The Principle of "Fiscal equivalence". The Devision of Responsibilities among Different Levels of Government*, in: *American Economic Review*, 59, S. 479-487.
- Olson, Mancur (1977): *Das Prinzip "fiskalische Gleichheit": Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen*, in: Guy Kirsch (Hrsg.), *Föderalismus*, Stuttgart und New York, S. 66-76.
- Olson, Mancur (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven (Yale Uni. Press); deutsch: *Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*, Tübingen 1985.
- Oppermann, Thomas (1991): *Europarecht*, München
- Oppermann, Thomas (1993): *Der Maastrichter Unionsvertrag - Rechtspolitische Wertung*; in: Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse*, Baden-Baden, S.103-119.
- Philip, Alan Butt (1983): *Pressure Groups and Policy-Making in the European Coomunity*, in: Juliet Lodge (Hrsg.), *Institutions and Policies of the European Community*, London , S. 21-26.
- Priebe, Hermann / Scheper, Wilhelm / Urff, Winfried v. (1987): *Wie sollte die künftige deutsche Landwirtschaft aussehen?*, in: *Wirtschaftsdienst*, S. 219-222.
- Puissochet, Jean-Pierre (1996): *La subsidiarité en droit français*, in: Thomas Oppermann / Knut W. Nörr. (Hrsg.), *Subsidiarität. Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa*, Tübingen, S. 205-213.
- Rawls, John (1974): *Some Reasons for the Maximin Criterion*, in: *American Economic Review*, Bd. 64, S. 141-146.
- Rawls, John (1975): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt a.M.
- Remus, Rolf (1969): *Kommission und Rat im Willenbildungsprozess der EWG*, Meisenheim am Glan.
- Roth, Carl (1995): *Stellenwert und Funktion von Sozialpolitik im Integrationsprozess der Europäischen Union*, Politikwissenschaftliche Magisterarbeit, Tübingen.
- Rousseau, Jean-Jaques (1977): *Der Gesellschaftsvertrag*, Stuttgart.
- Sasse, Christoph (1975), *Regierungen, Parlamente, Ministerrat: Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft*, Bonn.
- Scharpf, Fritz W. (1985): *Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 26. Jg., Heft 4, S. 323-356.
- Schumann, Wolfram (1995): *Überlegungen zur analytisch-konzeptionellen Erfassung des politischen Systems der Europäischen Union. Ein Versuch aus policy-analytischer Sicht*, Habilitationsschrift, Tübingen.
- Schumpeter, Joseph A. (1952): *Aufsätze zur ökonomischen Theorie*, Tübingen.
- Schumpeter, Joseph A. (1993): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 7. Aufl., Berlin.
- Schwaiger, Konrad / Kirchner, Emil (1981): *Die Rolle der europäischen Interessenverbände*, Baden-Baden.

- Spinelli, Altiero (1966): *The Eurocrats: Conflict and Crisis in the European Community*, Baltimore.
- Theurl, Theresia / Meyer, Eric (2001): *Institutionelle Grundlagen der Europäischen Union*, in: Theresia Theurl / Renate Ohr (Hrsg.), *Kompodium Europäische Wirtschaftspolitik*, München, S. 41-203.
- Tullock, Gordon (1959): *Problems of Majority Voting*, in: *Journal of Political Economy*, Bd. 67, Dezember 1959, S. 571-579.
- Tullock, Gordon (1997): *Trading Citizenship*, *Kyklos*, Heft 50, Nr. 2, S. 251-252.
- Vanberg, Viktor J. (1992): *The Constitutions of Europe: Who will save the Market Economy?*, in: o. Hrsg., *A Constitution of Liberty or a New Leviathan?*, Königswinter.
- Vanberg, Viktor (1993): *Constitutionally Constrained and Safeguarded Competition in Markets and Politics with Reference to the European Constitution*, in: *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, Nr. 4, S. 3-27.
- Vanberg, Viktor (1994): *Wettbewerb in Markt und Politik. Anregungen für die Verfassung Europas*, St. Augustin.
- Vanberg, Viktor J. (2000): *Functional Federalism: Communal or Individual Rights?*, in: *Kyklos*, Nr. 53, S. 363-386.
- Vaubel, Roland (1986): *A Public-Choice Approach to International Organizations*, in: *Public Choice*, Bd. 51, S. 39-58.
- Vaubel, Roland (1992): *Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 11, S. 30-65.
- Vaubel, Roland (1994): *The Public Choice Analysis of European Integration: A survey*, in: *European Journal of Political Economy*, Nr. 10, S. 227-249.
- Vaubel, Roland (1995): *Europäische Union. Voraussetzungen einer institutionellen Verfassungsordnung*, in: Lüder Gerken (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung*, Heidelberg, S. 129-134.
- Vaubel, Roland (1997): *The Constitutional reform of the European Union*, in: *European Economic Review*, Nr. 41, S. 443-450.
- Weede, Erich (1991): *Vom europäischen Wunder zum schleichenden Sozialismus?*, in: Gerard Radnitzky, Hardy Bouillon (Hrsg.), *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*, Berlin, S. 15-46.
- Werle, Gerd (1999): *Allmähliche Abkehr vom Gießkannenprinzip. Strukturfondsreform: 213 Mrd. Euro warten auf ihren Einsatz*, in: *Das Parlament*, Nr. 21-22, 5/1999, S. 7.
- Wessels, Wolfgang (1991): *The EC Council: The Community Decisionmaking Center*, in: Robert O. Keohane / Stanly Hoffmann (Hrsg.), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, San Francisco, Oxford, S. 133-154.
- Wessels, Wolfgang (1992a): *Staat und westeuropäische Integration. Die Fusionsthese*, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23*, S. 36-61.
- Wessels, Wolfgang (1992b): *The Institutional Debate – Revisited: Towards a progress in the „acquis académique“*, in: Christian Engel / Wolfgang Wessels (Hrsg.), *From Luxembourg to Maastricht: Institutional Change in the European Community after the single European Act*, Bonn, S. 17-33.
- Wessels, Wolfgang (1992c): *Maastricht: Ergebnisse, Bewertungen und Langzeittrends*, in: *integration*, 15. Jg., H. 2, S. 2-16.
- Wessels, Wolfgang (1996): *Europäische Union - Entwicklung eines politischen Systems*, in: Renate Ohr (Hrsg.), *Europäische Integration*, Stuttgart, Berlin, Köln 1996, S. 19-46.
- Wessels, Wolfgang (2000): *Grenzen- und ratlos – Institutionelle Flexibilisierung gegen geographische Überdehnung*, in: Barbara Lippert (Hrsg.), *Osterweiterung der europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung*, Bonn, S. 349-367.

- Wieland, Beate (1991): Verfassungspolitische Probleme der "Staatswerdung Europas", in: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S. 429-459.
- Wieland, Beate (1992): Ein Markt - Zwölf Regierungen? Zur Organisation der Macht in der europäischen Verfassung, Baden-Baden.
- Witte, Kirsten (1995): Ordnungspolitische Perspektiven der Europäischen Union, Bergisch Gladbach.
- Zellentin, Gerda (1993): Staatswerdung Europas? Politikwissenschaftliche Überlegungen nach Maastricht, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.): Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, Baden Baden, S. 41-63.
- Zimmermann, Horst / Henke, Klaus-Dirk (1994): Finanzwissenschaft, Eine Einführung in die Lehre der öffentlichen Finanzwirtschaft, 7. Aufl., München.



**Fachhochschule  
für Oekonomie & Management**  
University of Applied Sciences

Die aktuelle Diskussion über die Entwicklung einer Europäischen Verfassung zeigt die Notwendigkeit von institutionellen Reformen und der Änderung der Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene. Dieser Beitrag analysiert auf der Basis der Public-Choice-Theorie den Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene. Es gelingt durch die positive Analyse, das Verhalten einzelner Akteure bzw. Gruppen sowie ihre Interaktionen, die in ihrer Gesamtheit den politischen Willensbildungsprozess konstituieren, in die ökonomische Analyse einzubeziehen und so Ursachen für die Intransparenz und Ineffizienz der institutionellen Struktur auf europäischer Ebene aufzudecken

ity of Applied Sciences

Die FOM Fachhochschule für Oekonomie & Management wurde 1993 auf Initiative der Essener Unternehmensverbände gegründet. Sie ist die größte von der Wirtschaft getragene private Fachhochschule in Deutschland. Sie bietet berufs- und ausbildungsbegleitende Studiengänge an. Die FOM hat ihren Sitz an derzeit 11 Standorten in Deutschland, darunter Berlin, Hamburg, Essen, München und Frankfurt.

Weitere Informationen finden Sie unter: [www.fom.de](http://www.fom.de)



**MA Akademie  
Verlag**

## Die Autorin

Annette Mayer, geboren am 5. März 1970 in Berlin

1989-1993 Studium der Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Berlin;

Abschluss Diplom-Volkswirtin

1994-1997 Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus (BTU)

1997 Promotion über „Theorie und Politik des Wohnungsmarktes“

(erschieden im Duncker & Humblot Verlag 1998) zum Dr. rer. pol.

1998-2002 wissenschaftliche Assistentin und Privatdozentin an der BTU

2002 Habilitation mit der Schrift „Ordnungspolitik und Europäische Integration“

(erschieden im Lang-Verlag 2002) Erteilung der venia legendi für das Fach Volkswirtschaftslehre  
seit 2002 Privatdozentin an der BTU und an der TU-Braunschweig; wissenschaftliche Studienleiterin  
an der FOM Fachhochschule für Oekonomie & Management; Studienzentrum Berlin