

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 490

Kohäsionspolitik und Gemeinwohlorientierung der Europäischen Gemeinschaft

Eine konstitutionenökonomische Analyse

Von

Jörg Adolf



Duncker & Humblot · Berlin

JÖRG ADOLF

**Kohäsionspolitik und Gemeinwohlorientierung
der Europäischen Gemeinschaft**

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †

Heft 490

Kohäsionspolitik und Gemeinwohlorientierung der Europäischen Gemeinschaft

Eine konstitutionenökonomische Analyse

Von

Jörg Adolf



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Adolf, Jörg:

Kohäsionspolitik und Gemeinwohlorientierung der Europäischen
Gemeinschaft : eine konstitutionenökonomische Analyse / von Jörg

Adolf. – Berlin : Duncker und Humblot, 1999

(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 490)

Zugl: Hamburg, Univ., Diss., 1997

ISBN 3-428-09560-X

Alle Rechte vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 3-428-09560-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort: Der „Staats“-Bildungsprozeß Europas

Von allen Staatenbildungen in der Geschichte ist die der Europäischen Union vielleicht die ungewöhnlichste. Drei große Anläufe einer militärisch-hegemonialen Ordnung des Kontinents mußten erst scheitern: Das habsburgische Spanien; das Frankreich Ludwigs XIV. und Napoleons; das Deutsche Reich. Nach zwei Weltkriegen faßten dann die europäischen Staaten den Entschluß, an die Stelle des kriegerischen Streits eine friedliche Vereinigungsstrategie zu setzen - jedoch ohne ihre nationale Identität aufzugeben. Was in anderen geographischen Regionen nur über viele Ausscheidungskämpfe zur inneren Pazifizierung größerer Herrschaftsverbände geführt hatte,¹ sollte in Europa durch ein völkerrechtliches Konstrukt ersetzt werden - eine Art europäischer Gesellschafts- oder Verfassungsvertrag, der nun im Rahmen gemeinsamer Institutionen und einer gemeinsamen Währung ein friedliches Zusammenleben der westeuropäischen Völker ermöglicht.

Der neue Anfang gründete auf dem Ende eines großen Krieges. Des Zieles einer friedlichen europäischen Einigung immer bewußt, aber ebenso des schwierigen Weges unsicher, beschritten die europäischen Mächte das neue Gelände zunächst vorsichtig mit der Montanunion (1951) und dann mit den Römischen Verträgen von 1957, auf denen heute das Gebäude einer unauflösbaren Währungsunion selbständiger Staaten errichtet wird. Ein Staat ohne „Volk“; eine Währung ohne Staat; eine Demokratie ohne machtvollcs Parlament: Eben ein Unikat.

Wer das Gebilde der ehemaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, dann des Binnenmarktes und heute der Europäischen Union aus eigener Arbeit von innen her kennt, kommt nicht umhin, über die zahlreichen, zum Teil skurrilen Architekturen zu staunen, aus denen das heutige europäische Haus erwachsen ist. Von dem Entwurf einer bloßen Freihandelszone bis zu den Vereinigten Staaten von Europa gab es für alle Formen abgestufter und flexibler Integration unzählbare Entwürfe. Vieles schien unmöglich, ja illusionär - und gelang doch.

Heute wundert sich die Welt erneut, ob eine Währungsunion ohne den gemeinsamen „Staat“ im klassischen Sinne überhaupt funktionieren kann. Doch wieder, so glaube ich, wird man am Ende darüber staunen, daß auch so etwas

¹ Zu Monopolbildung und Konkurrenzmechanismus im Prozeß der Staatsbildung vgl. *Elias* (1994), insbesondere S. 142 - 159.

lebensfähig ist und Europa sogar eine wirtschaftlich und sozial fruchtbare Entwicklung ermöglicht.

Der Grund für diese Erfolge des so einzigartigen Integrationsprozesses der europäischen Mächte liegt wohl darin, daß bei allen Meinungsverschiedenheiten über Weg und Methode im freien Kontinentaleuropa immer eine gemeinsame Entschlossenheit bestand: Den nach so schmerzvollen Kriegen gewonnenen Zusammenhalt nicht wieder zu gefährden.

Doch auch politische Architekturen können am Ende nicht bestehen ohne Berücksichtigung der Gewohnheiten ihrer Bewohner, und Verfassungen können nicht ohne Einsicht in die anthropologische Bedingtheit der sich ihnen anvertrauenden Menschen Bestand haben. Politische Institutionen sind Bauwerke von Menschen und müssen deswegen auch menschlichen Gewohnheiten und Bedürfnissen entsprechen, wenn sie haltbar sein sollen. Verfassungskonstruktionen bedürfen immer auch der fördernden oder doch mindestens der dulden- den Unterstützung durch die Menschen, die dieses Verfassungsgebäude tragen.

So wenig organisch, so wenig systematisch, wie die Europäische Union als Staats- oder „supranationales“ Gebilde bisher gewachsen ist, wird sie aber als Wirtschafts- und Währungsunion im weltweiten Wettbewerb auf Dauer nicht bestehen können: Auf der einen Seite erzwingen starke zentripetale Kräfte eine fortlaufende, aber zunehmend kritisierte Zentralisierung bislang nationalstaatlicher oder regionaler Aufgaben und Kompetenzen; auf der anderen Seite wird die europäische Verfassungsentwicklung aber auch von einem bisher nicht gekannten Maß an Politikverflechtung und -vermischung - sowohl in horizontaler als auch in vertikaler Richtung - gekennzeichnet. Die Zukunft wird jedoch auch von der Europäischen Union viel Flexibilität und schnelle Anpassungen an weltweite Veränderungen erfordern. Wie sollen die bisher gewachsenen, komplizierten institutionellen Strukturen und Verfahren im evolutionären Prozeß einer sich neu ordnenden Weltwirtschaft diese Flexibilität erreichen?

Während im Zeitalter von Globalisierung, Weltmarkt und Weltgesellschaft die Wirtschaft ihre Entscheidungsstrukturen dezentralisiert, um das Prinzip Eigenverantwortung zu stärken und damit auch die Lern- und Reaktionsfähigkeit der Unternehmen zu erhöhen, treibt die Europäische Union um des konsensualen Zusammenhaltes willen eher in die entgegengesetzte Richtung. Während man in einem föderalen Staat wie der Bundesrepublik Deutschland beginnt, die Auswüchse und Nachteile des kooperativen Föderalismus in einer breiten öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte kritisch zu diskutieren, wird über diese Tendenzen in Europa, wird in der Europäischen Union über Entscheidungsverfahren und die Konsequenzen der Politikverflechtung noch kaum nachgedacht.

Dabei sind auch für die Europäische Union Flexibilität und Dynamik der europäischen Verfassung, sind permanente Reorganisation und Restrukturierung

im Globalisierungsprozeß schon zum Erhalt der Funktionsfähigkeit unabdingbar. Und die angestrebte Osterweiterung wird kaum zu mehr Beweglichkeit und Klarheit in den Entscheidungsprozessen beitragen. Im Gegenteil. Zugleich verschärft aber die Währungsunion den Wettbewerb in der Europäischen Union. Dieser wird auch institutionelle Veränderungen erforderlich machen, denn die bisherigen Klammern sind zu eng und zu starr für diese neuen Entwicklungen.

Das vereinigte Europa der Nachkriegszeit, konzipiert zunächst eher als eine Kopie des alten Nationalstaates und dann, ohne organisatorische Konzeption, weitgehend im Wildwuchs widersprüchlicher Ziele gewachsen, bedarf deswegen dringend eines systematischen Durchdenkens seiner Institutionen, seiner Verfassungsstrukturen und seiner Entscheidungsprozesse. Je eher dies geschieht, desto besser. Denn nichts wäre gefährlicher als ein schwerfälliges Europa nationaler Staaten, das sich - auf Besitzstandswahrung fixiert - im konstitutionellen Status quo, dem gemeinschaftsrechtlichen *acquis communautaire*, selbst paralysiert. Nur zu deutlich sind noch heute in Deutschland die langfristigen Folgen des Westfälischen Friedens von 1648, dieses völkerrechtlichen Vertrages mit Verfassungscharakter zu spüren. Der Staatsbildungsprozeß Deutschlands und unsere langwierigen politisch-ökonomischen Entscheidungsprozesse zeigen die langfristige Wirkung einmal gesetzter Verfassungsstrukturen. Dies sollte man niemals unterschätzen!

Jörg Adolfs konstitutionenökonomische Untersuchung ist deswegen ein willkommener und grundlegender Beitrag zur Überprüfung der Wirkungsmechanismen heutiger europäischer Verfassungsstrukturen. Die Institutionenökonomie erweist sich auch hier wiederum als besonders fruchtbares Erklärungsmodell im Überschneidungsbereich von Politik und Wirtschaft, von Recht und Verfassung. Der zugrundeliegende institutionenökonomische Ansatz erlaubt auch eine angemessene Berücksichtigung der anthropologischen Konstante 'Mensch und menschliches Verhalten' im Gesamtsystem.

Wie alle wissenschaftlichen Arbeiten in derartigen Grenzbereichen mag auch der verfassungsökonomische Ansatz für den Praktiker, hier den Verfassungspolitiker, zunächst schwer zugänglich erscheinen: Der mühsame Weg lohnt jedoch. Denn wir wissen ja: Wenn alles so bleiben soll wie es ist, muß sich vieles verändern!

Hamburg, im Juli 1998

Klaus von Dohnanyi

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	1
I. Themenstellung	1
II. Methodologische und theoretische Grundlagen.....	8
III. Definitionen und Abgrenzungen	12
IV. Aufbau der Arbeit.....	16
 B. Die normative Begründung einer gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik	18
I. Vorbemerkung	18
II. Der Kohäsionspolitiker aus Sicht des Gemeinwohlansatzes.....	19
III. Die Begründbarkeit von Kohäsionspolitik aus ordnungspolitischer Sicht	24
1. Sozioökonomische Konvergenz oder Divergenz?	24
2. Zur komparativen Rechtfertigung strukturpolitischer Eingriffe.....	31
IV. Europäische Regionalpolitik aus fiskalföderalistischer Sicht.....	34
1. Allokation, fiskalische Äquivalenz und Effizienz.....	36
2. Interpersonale und interregionale Umverteilung.....	40
3. Stabilisierung und Wachstum	45
V. Kohäsionspolitik und Gemeinschaftsinteresse.....	50
 C. Integrations- und Kohäsionspolitik auf der nationalen Ebene	53
I. Vorbemerkung	53
II. Latente Gruppen	56
1. Das Integrationsinteresse des neutralen Wählers	56
2. Integration und Wählerinformation	59
3. Der Einfluß des Wählerwillens auf die nationale Integrationspolitik	61

III. Sektorale Interessengruppen.....	63
1. Konfligierende Gruppeninteressen.....	64
2. Zunehmende Dominanz integrationsfreundlicher Interessen	66
IV. Territoriale Interessengruppen.....	70
1. Regionale Indifferenz.....	71
2. Verstärkte regionale Interessenvertretung	72
V. Nationale Regierungspolitiker	76
1. Wachsende Integrationsanreize.....	76
2. Integrationspolitischer Handlungsspielraum.....	78
VI. Nationale Verwaltung.....	83
1. Einflußnahme des nationalen Bürokraten	83
2. Grundsätzlicher Wandel der Integrationsanreize	85
VII. Zwischenergebnis	88
 D. Integrationspolitische Willensbildung der Gemeinschaftsakteure	91
I. Vorbemerkung	91
II. Der Kommissar: Agenda Setter des Integrationsprozesses?	92
1. Präferenzen und Anreize des Kommissionsmitglieds	93
2. Die Artikulationsbedingungen kommissarischer Interessen	98
a) Schwache Verhaltensrestriktionen.....	98
b) Zusätzliche Antriebskräfte des Maximierungsverhaltens	104
3. Interessenartikulation auf europäischer Ebene.....	107
a) Entscheidungsvorbereitende Tätigkeiten	108
b) Prozedurale Einflußmöglichkeiten	113
4. Zwischenergebnis	117
III. Das MdEP: Zentripetalkraft im Integrationsprozeß?	118
1. Präferenzen und Anreize des MdEP.....	120
2. Interessenartikulation des Abgeordneten im Europäischen Parlament	124
a) Eigennutzverhalten in Fachausschüssen	125
b) Die Anreizlage in allgemeinen Ausschüssen.....	128

3. Interessenartikulation des Abgeordneten auf interinstitutioneller Ebene.....	131
a) Parlamentarisches Mehrheitserfordernis.....	131
b) Prozedurale Mitwirkungsrechte.....	133
4. Zwischenergebnis	138
IV. Kommissar und MdEP: Konkurrenz oder Kooperation?.....	138
E. Das Ratsmitglied: Zentraler integrationspolitischer Entscheidungsträger	142
I. Vorbemerkung	142
II. Ratsentscheidungen auf konstitutioneller Ebene	144
1. Einstimmigkeit in Verfassungsfragen	146
2. Einigung auf eine postkonstitutionelle Entscheidungsregel.....	151
III. Ratsentscheidungen auf operationeller Ebene	157
1. Verhandlungsgrundlage und Einigungsvoraussetzungen.....	158
2. Kohäsionspolitische Verhandlungsergebnisse	163
a) Kohäsion als separates Verhandlungsobjekt?	164
b) Binnenmarkt '92 und Kohäsionspolitik	168
c) Wirtschafts- und Währungsunion und Kohäsionspolitik.....	175
IV. Konsequenzen der Gemeinschaftsmethode	182
1. Entscheidungsverfahren und Politikergebnis.....	183
2. Aufgabenvergemeinschaftung und endogene Zentralisierung	187
F. Konstitutionenökonomische Handlungsempfehlungen	190
I. Vorbemerkung	190
II. Positiv-präskriptive Festlegung	193
III. Präventiv-repressive Verfassungsregeln	196
1. Absicherung einer dezentralen Kompetenzverteilung.....	196
2. Vorkehrungen in der gemeinschaftlichen Finanzverfassung	201
a) Gemeinschaftseigene Steuererträge statt Eigenmittelsystem	202
b) Horizontale kohäsionsorientierte Allokationspolitik.....	205
IV. Konstruktive Verfassungssicherungen	211

1. Konkurrenz der integrationspolitischen Gewalten	212
2. Reform des ratsinternen Entscheidungsverfahrens	217
V. Fazit	221
 G. Zusammenfassung	223
 Anhang.....	235
Literaturverzeichnis	245
Sachwortverzeichnis	285

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Verhaltensanreize und -beschränkungen auf nationaler Ebene	90
Tab. 2: Vergleichende Interessenanalyse von Kommissar und MdEP.....	140
Tab. 3: Zwischenstaatliche Disparitäten in der EG/12.....	165
Tab. 4: Strukturfördermittelverteilung nach Mitgliedstaaten 1989 - 93	166
Tab. 5: Disparitäten innerhalb der Mitgliedstaaten.....	167
Tab. 6: Entwicklung der legislativen Mitwirkungsrechte des EP	237
Tab. 7: Stimmanteile im Rat bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen	238
Tab. 8: Chronologie der Süderweiterung.....	239
Tab. 9: Kompetenzverteilungsregeln in historischen Bundesstaaten	240

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Kohäsionspolitische Instrumente und Ziele	14
Abb. 2: Optimaler integrationspolitischer Informationsgrad des Wählers.....	60
Abb. 3: Entwicklung der Abgeordnetenzahl im Europäischen Parlament	119
Abb. 4: Entscheidungsfindungskosten des Ratsmitglieds.....	154
Abb. 5: Gesamtexporte im Verhältnis zum BIP _M 1985 (in ECU).....	171
Abb. 6: Intrahandelsbilanz im Verhältnis zum BIP _M 1985 (in ECU)	173
Abb. 7: Relatives BIP/Kopf 1985 in KKS	174
Abb. 8: Nominaler Wechselkurs der D-Mark gegenüber den EG/15-Währungen.....	178
Abb. 9: Relatives BIP/Kopf 1992 in KKS	181
Abb. 10: Kohäsionspolitische Präferenzen der Entscheidungsträger.....	186
Abb. 11: Nationale Nettopositionen im EG-Haushalt 1992 - 1994	241
Abb. 12: Nationale Nettopositionen im EG-Haushalt 1995.....	242
Abb. 13: Anteile am innergemeinschaftlichen Handel 1985	243
Abb. 14: Entwicklung der Intrahandelsbilanzen der Kohäsionsländer	244

Abkürzungsverzeichnis

A	Österreich
Abs.	Absatz
AdR	Ausschuß der Regionen
AFTA	ASEAN Free Trade Area
ALQ	Arbeitslosenquote
Art.	Artikel
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
B	Belgien
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
CH	Schweiz
Commission	Commission of the European Communities resp. Union
D	Deutschland
DG	Directorate-General/Direction Générale
DK	Dänemark
DOM	Départements d'Outre-Mer
DWA	Direktwahlakt
E	Spanien
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EG/12	Die Gemeinschaft der Zwölf

EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB	Europäische Investitionsbank
EMS	Eigenmittelsystem
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuRH	Europäischer Rechnungshof
E(W)G	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Europäische Gemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWI	Europäisches Währungsinstitut
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EWS	Europäisches Währungssystem
EZB	Europäische Zentralbank
F	Frankreich
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung des Fischereisektors
FuE	Forschung und Entwicklung
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GI	Gemeinschaftsinitiative
GR	Griechenland
GschOdEP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlamentes
I	Italien
INTRASTAT	Statistik für die Erfassung des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten der EU

IRL	Irland
Kommission	Kommission der Europäischen Gemeinschaften bzw. Union
L	Luxemburg
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
N	Norwegen
NAFTA	North-American Free Trade Agreement
NGI	Neues Gemeinschafts-Instrument
NL	Niederlande
NOA	Nicht obligatorische Ausgaben
NUTS	Nomenclature des Unités Statistiques Territoriales
OA	Obligatorische Ausgaben
P	Portugal
Rn.	Randnummer
S	Schweden
SF	Finnland
UAbs.	Unterabsatz
UEBL	Union Économique Belge et Luxembourgeoise
VE	Verpflichtungsermächtigung
VerfO	Verfahrensordnung
VK	Vereinigtes Königreich
Vorb.	Vorbemerkung
WU	Wirtschafts- und Währungsunion
Z.	Ziffer
ZE	Zahlungsermächtigung
Ø	Durchschnitt

A. Einleitung

I. Themenstellung

Die europäische Integration hat nach der Überwindung der Stagnationsphase der 70er Jahre erhebliche Fortschritte gemacht. Dies gilt zum einen für die Integration der nationalen Volkswirtschaften zu einem einheitlichen Binnenmarkt; dies trifft in noch stärkerem Maße für die Integration und Vergemeinschaftung ehemals nationaler Wirtschaftspolitiken zu:

So ist seit den 80er Jahren nicht nur ein rascher Anstieg umweltpolitischer Aktivitäten und Interventionen der Gemeinschaft zu beobachten.¹ Auch im Bereich der Sozialpolitik und der sektoralen Strukturpolitik - zunächst nur für Hoch- und Schlüsseltechnologien, jedoch zunehmend ein umfassender industriepolitischer Ansatz - erfolgte die Schaffung beachtlicher neuer sowie eine Erweiterung und weite Auslegung bestehender Gemeinschaftskompetenzen.² Die bedeutendste wirtschaftspolitische Neuerung stellen jedoch Einführung und Ausbau der Maßnahmen zur Förderung des innergemeinschaftlichen Zusammenhalts (Kohäsion) dar.

Eine kohäsionspolitische Zielsetzung findet sich zwar bereits in den EWG-Gründungsverträgen von 1957.³ Bis Anfang der 70er Jahre waren jedoch regionale strukturpolitische Aktivitäten nennenswerter Größenordnung auf Gemeinschaftsebene praktisch nicht existent. Selbst nach Schaffung des Europäischen Regionalfonds (EFRE) im Jahre 1975 entfalteten sie sich nur zögerlich.⁴ Demgegenüber haben im letzten Jahrzehnt Maßnahmen, die den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft fördern, stark zugenommen. Eine Verdoppelung der Fördermittel auf jahresdurchschnittlich 14,7 Mrd. ECU

¹ Vgl. *Kahlenborn/Zimmermann* (1994), S. 34 f.

² Zur Sozialpolitik vgl. *Paqué* (1992), S. 627 f. und *Vaubel* (1995), S. 111 f.; zur Forschungs- und Technologiepolitik vgl. *Starbatty/Schäfers/Vetterlein* (1990), S. 137 f. und *Reger* (1995), S. 372; zur Industriepolitik vgl. *Möschel* (1992), S. 416, *Feldmann* (1993), S. 139 f. und *Maillet* (1996), S. 150 - 153.

³ Vgl. 5. Erwägungsgrund Präambel E(W)G-Vertrag.

⁴ Zur Entscheidung über den EFRE vgl. *Romus* (1975), S. 150 f. und *Wäldchen* (1983), Rn. 7 f.

wurde bereits mit der ersten großen Strukturfondsreform für die Förderperiode 1988 - 93 realisiert.⁶

Zu einer regelrechten Inflation gemeinschaftlicher Fonds und Fazilitäten mit struktur-, regional- oder kohäsionspolitischer Ausrichtung kam es jedoch in der ersten Hälfte der 90er Jahre.⁷ Die budgetierten Strukturausgaben der aktuellen Förderperiode (1994 - 1999) belaufen sich kumuliert auf 167,6 Mrd. ECU, jahresdurchschnittlich auf 27,9 Mrd. ECU. Sie beanspruchen bereits heute ca. ein Drittel der Gesamtausgaben des EU-Haushaltes und etwa ein halbes Prozent des gemeinschaftlichen BIP.⁸ Die mittelfristige Tendenz ist weiter steigend.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung sollten nicht so sehr klassische ökonomische Fragestellungen, insbesondere raumwirtschaftliche Fragen nach raumbezogenen ökonomischen Prozessen im Blickpunkt stehen.⁹ Vielmehr ist das Forschungsinteresse auf den Bereich der Integrationspolitik selbst, insbesondere die raumbezogene Kohäsionspolitik zu richten: Warum kam es zu dieser integrations- und kohäsionspolitischen Entwicklung? Welche normativen Aussagen werden zu ihrer Begründung angeführt?

Zwar kann die fortschreitende außenwirtschaftlich-marktliche Integration zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft als im allgemeinen (Konsumenten)Interesse liegend beurteilt werden. Sie scheint daher aus ökonomischer Sicht unmittelbar einsichtig.¹⁰ Ein ähnlich breiter Konsens wirtschaftswissenschaftlicher Meinungen existiert jedoch nicht für eine gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik, die den Markt zunehmend reguliert, oder die wie

⁶ Zum Verdoppelungsziel 1993 gegenüber 1987 vgl. 7. Erwägungsgrund Präambel, Strukturfonds-Rahmenverordnung; zum Fördervolumen vgl. *Commission* (1996), Tab. 24, S. 144.

⁷ Zur Inflationierung des kohäsionspolitischen Förderinstrumentariums der EU vgl. *Weise* (1993b), S. 163 und *Franzmeyer* (1994), S. 224.

⁸ Nach den Beschlüssen des Europäischen Rates in Edinburgh am 11. und 12. Dezember 1992 wird sich der Anteil strukturpolitischer Maßnahmen an den Gesamtausgaben des EU-Haushaltes im Zeitraum von 1993 bis 1999 von 30,8 auf 35,7 % erhöhen. Vgl. *Europäischer Rat in Edinburgh* (1992), Teil C, Anlage I, S. 1295; zu Dimension und Fördervolumina der kohäsionspolitischen Interventionen vgl. *Commission* (1996), S. 92 und Tab. 24, S. 144. Die voranstehenden Relationen bleiben aufgrund der lediglich angepaßten mittelfristigen Finanzplanung auch nach der Norderweiterung erhalten. Vgl. *Dewit/Jouret* (1994), S. 439 f. Im übrigen sind weitere angestrebte oder bereits realisierte außerbudgetäre Strukturmaßnahmen - wie NGI- oder EIB-Kreditoperationen - hier noch nicht mitberücksichtigt.

⁹ Zum Erkenntnisinteresse der Raumwirtschaftslehre vgl. *Böventer* (1980), S. 407 f. und *Klaus* (1980), S. 406 f.

¹⁰ Zum modernen Freihandelsargument vgl. *Krugman* (1993), S. 364 f. und *McCulloch* (1993), S. 369; zum erreichten Forschungskonsens in der Integrationstheorie vgl. *Molle* (1994), S. 26.

die Kohäsionspolitik bereits auf der Mesebene interveniert. Hier bedarf es vielmehr speziellerer Rechtfertigungsansätze, welche auf Funktionsmängeln marktwirtschaftlich-dezentraler Wirtschaftssysteme aufbauen:

Zum einen wird Marktversagen im engeren, allokativen Sinne sowie im weiteren Sinne, in bezug auf die Stabilisierungsaufgabe sowie auf Spillover-Effekte nationaler Wirtschaftspolitiken angeführt.¹¹ Zum anderen streben die integrationspolitischen Entscheidungsträger eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft an. Sie fordern eine gemeinschaftliche Solidarität ein und berufen sich dabei auf gemeinschaftliches Primärrecht.¹² Hieraus wird dann ein allokations-, verteilungs- oder stabilisierungspolitisch begründetes Gemeinschaftsinteresse an Einführung und Ausbau einer gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik abgeleitet.

Eine solche Argumentation für eine im allgemeinen Interesse liegende Kohäsionspolitik ist jedoch in der Regel unvollständig. Eine Vermischung der einzelnen Teilargumente erschwert ihre Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit. Schließlich beeinträchtigt speziell eine Beifügung verteilungspolitischer Begründungen, wie sie im kohäsionspolitischen Bereich regelmäßig Verwendung finden, die ökonomische Zugänglichkeit der Argumentation.

Eine erste wesentliche und wichtige Aufgabe wirtschaftswissenschaftlicher Analyse besteht folglich darin, die normative Basis für eine am Gemeinschaftsinteresse orientierte Kohäsionspolitik vollständig auszuformulieren, ihre Begründung zu strukturieren sowie auf ihre Haltbarkeit hin zu überprüfen.

Eine schwache Rechtfertigungsbasis wäre nun noch hinzunehmen, wenn Kohäsionspolitik einerseits ein vergleichsweise unbedeutender Politikzweig wäre, andererseits in bezug auf die gesetzte Zielstellung relativ wirksam bzw. Ziel-Mittel-effizient wäre. Die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik ist jedoch volkswirtschaftlich weder unbedeutend. Sie erreicht in den empfangenden Mitgliedstaaten bzw. Regionen immerhin mehrere Prozentpunkte des jeweiligen BIP.¹³ Noch kann sie auf außerordentliche Kohäsionserfolge verweisen: Auf der Makro- und Mesebene wird selbst von den integrationspolitischen Entscheidungsträgern ein nur mäßiger Erfolg bei allenfalls durchwachsenen Konvergenzfortschritten diagnostiziert.¹⁴

¹¹ Vgl. zum Beispiel *Molle* (1994), S. 29 und *Buzelay* (1996), S. 579 f.

¹² Vgl. zum Beispiel *Christophersen* (1994), S. 17 und *Commission* (1996), S. 11. Hinter der geforderten gemeinschaftlichen Solidarität verbirgt sich jedoch oftmals nichts anderes als eine *Ablehnung* marktdeterminierter (räumlicher) Verteilungsergebnisse. Zur Unterscheidung von Marktversagen und Marktablehnung vgl. *Luckenbach* (1986), S. 133, Fn. 86.

¹³ Vgl. *Commission* (1996), Tab. 24, S. 144.

¹⁴ Für einen Überblick vgl. *Buzelay* (1996), S. 581 und *Commission* (1996), S. 5.

Zweifel an der Theorie, vor allem aber an der Praxis der gemeinschaftlichen Kohäsionsförderung wecken regelmäßig Falluntersuchungen auf der Mikroebene: Spektakuläre Berichte in den Medien zeigen insbesondere Fehlallokationen und negative Folgewirkungen gemeinschaftlicher Kohäsionsausgaben auf.¹⁵ Des weiteren werden durch den Europäischen Rechnungshof im Rahmen seiner jährlichen Haushaltsprüfung regelmäßig Mängel im Politikvollzug veröffentlicht: zahlreiche Beispiele für ineffizienten Mitteleinsatz, Verschwendung, Veruntreuung in den einzelnen Mitgliedstaaten sowie eine immerfort angemahnte nachlässige Rechnungsführung durch die Kommission - besonders im Kohäsionsbereich.¹⁶

Aufgabe wirtschaftswissenschaftlicher Analyse sollte daher nicht nur die normative Begründung integrations- und kohäsionspolitischen Handelns sein. Eine ebenso wichtige Aufgabe besteht in der positiven Erklärung erzielter Politikergebnisse mit Hilfe geeigneter ökonomischer Theorien. Nur aufgrund ausreichenden, positiven Wissens über Ursache-Wirkungs-Beziehungen kann wissenschaftliche Politikberatung betrieben und ein Beitrag zur Verbesserung integrations- und kohäsionspolitischer Ergebnisse geleistet werden.¹⁷ Dabei muß die Auswahl eines adäquaten ökonomischen Erklärungsansatzes jedoch folgende, wichtige integrations- und kohäsionspolitische Gegebenheiten und Zusammenhänge berücksichtigen:

1. Charakteristisch für den Kohäsionsbereich sind dessen vielfältige Interdependenzbeziehungen: So ergeben sich nicht nur grundsätzliche Verflechtungen zwischen dem wirtschaftlichen Sachverhalt 'Kohäsion' und anderen ökonomischen Bereichen sowie zum politischen Sektor. Darüber hinaus existieren wirtschaftspolitische Interdependenzen durch Spillover-Effekte zwischen den verschiedenen gemeinschaftlichen Aufgaben- und Politikfeldern einerseits sowie der Kohäsionspolitik andererseits.¹⁸ Schließlich läßt sich bereits aus dem gleichzeitigen Auftreten von kohäsions- und integrationspolitischen Entscheidungen - bedeutende kohäsionspolitische Beschlüsse des Rates fallen stets in die zeitliche Nähe integrationspolitischer Schritte von konstitutionellem Rang¹⁹

¹⁵ Vgl. zum Beispiel *Stelzenmüller* (1995), S. 7 und *Luyken* (1996), S. 25.

¹⁶ Vgl. zum Beispiel die kritischen Bemerkungen zur Kohäsionsförderung des *EuRH* (1993), S. 5 f. und (1994), S. 5 f. sowie die Kommentierung durch *Reicherzer* (1993), S. 33, *Hatem* (1994), S. VI und *Hausmann* (1994a), S. 15.

¹⁷ Vgl. dazu *Voigt* (1996), S. 178.

¹⁸ Vgl. *Wessels* (1993), S. 36. Regional(politisch)e Spillovers verschiedener Gemeinschaftspolitiken werden beispw. in der Studie von *Franzmeyer u.a.* (1991) und *Commission* (1996), Kapitel 4 untersucht.

¹⁹ Es ergeben sich folgende Verbindungen: Schaffung des Regionalfonds nach der ersten Norderweiterung (1975); Ausbau und kleine Reform der strukturpolitischen Instrumente im Zuge der Süderweiterung (1984); Kodifizierung der Kohäsionspolitik (1986) und Strukturfonds-Reform (1988) im Gefolge des Binnenmarkt-Projektes; Ko-

- eine besondere verfahrensbedingte Interdependenz gemeinschaftlicher Politikbereiche erkennen.²⁰ Ein geeigneter positiver Erklärungsansatz muß sich daher in erster Linie durch eine interdependenzgerechte Vorgehensweise auszeichnen.

2. Kohäsionspolitik ist eine Integrationspolitik mit geographisch-räumlich differenzierender Wirkungsrichtung. Zwar haben auch andere Integrationspolitiken räumliche Auswirkungen zur Folge. Jedoch ist die Kohäsionspolitik die einzige bewußt und gezielt geographisch ausgerichtete. Diese Ausrichtung gilt im besonderen seit der ersten großen Strukturfonds-Reform von 1988. Hier wurde das Ziel einer differenzierenden Wirtschaftspolitik in einen Zielkatalog gefaßt, auf den sich die strukturpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft fortan vorrangig konzentrieren sollten.²¹ Ziel kohäsionspolitischer Maßnahmen sind demnach mesoökonomische Aggregate wie soziale und sektorale Gruppen, im besonderen aber bestimmte Regionen und Teilgebiete der Gemeinschaft. Analytisch zweckmäßig wäre es daher, ein Erklärungsmodell auszuwählen, welches im Bereich von Mesoökonomie und Gruppeninteraktion besonders leistungsfähig ist.

3. Weiterhin scheint das zu untersuchende integrations- und kohäsionspolitische Untersuchungsfeld nicht nur von marktlichen Funktionsmängeln, sondern - zumindest auf den ersten Blick - ebenso durch Anzeichen von Politikversagen gekennzeichnet. Der zu wählende Untersuchungsansatz sollte daher auch Verhaltensweisen und Politikergebnisse, die von integrations- und kohäsionspolitischen Zielen und Handlungsnormen abweichen, erklären können oder zumindest zulassen.

4. Wie sich bereits durch die verfahrensbedingte Interdependenz andeutete, spielen Entscheidungsregeln und Entscheidungsverfahren, mit anderen Worten Institutionen eine wichtige Rolle bei der integrations- und kohäsionspolitischen Willensbildung in der supranationalen Organisation 'EG'. Das Verhalten integrationspolitischer Akteure findet in den gemeinschaftlichen Institutionen statt. Integrations- und kohäsionspolitische Ergebnisse werden folglich durch die bestehenden Institutionen geprägt. Dabei ist wiederum von einer Rückwirkung der Politikergebnisse auf die gewählten Institutionen und somit von einer weiteren Interdependenz auszugehen. Gerade vor dem Hintergrund des anhalten-

häsions-Protokoll (1992) und erneute Strukturfonds-Reform (1993) in Verbindung mit der angestrebten Wirtschafts- und Währungsunion; neues strukturpolitisches Förderziel 6 mit der zweiten Norderweiterung (1995) Vgl. dazu Santos (1991), S. 651, Weise (1993a), S. 471 und Sitte/Ziegler (1994), S. 215.

²⁰ Vgl. Hasse (1994), S. 505 f. und Wessels (1994), S. 502.

²¹ Zum Grundsatz der Konzentration strukturpolitischer Interventionen auf fünf vorrangige Ziele vgl. Gadbin (1988), S. 72 f. und Kommission (1989), S. 13 - 15.

den Verfassungsprozesses in der Gemeinschaft²² ist eine institutionalistische Untersuchung nicht nur von theoretischem, sondern auch von gestalterischem Interesse.²³ Ein geeignetes Analyseinstrumentarium sollte also insbesondere auch die Rolle verhaltens- und ergebnisprägender gemeinschaftlicher Institutionen angemessen berücksichtigen können.

Ein wirtschaftswissenschaftlicher Erklärungsansatz, welcher die aufgezählten Charakteristika des integrations- und kohäsionspolitischen Untersuchungsfeldes in angemessener Weise berücksichtigen und verarbeiten kann, ist die Konstitutionelle Politische Ökonomie:

Auf der einen Seite bietet die Konstitutionenökonomie als Teil- und Spezialgebiet der Neuen Politischen Ökonomie auch deren Vorzüge: Durch eine interdisziplinäre, breitere Betrachtungsweise sowie durch die Endogenisierung des politischen Bereiches gewährleistet sie erstens eine interdependenzgerechte Analyse kohäsionspolitischer Ergebnisse im Integrationskontext.²⁴ Als politökonomischer Ansatz kann sie sich zweitens mit gruppenwirtschaftlichen Tatbeständen befassen und die Interaktion zwischen Gruppen und politischen Entscheidungsträgern erforschen.²⁵ Sie ist folglich in besonderem Maße geeignet, ökonomisch-politische Erscheinungen auf der Ebene von Branchen, Gruppen und Regionen zu untersuchen. Die Konstitutionelle Politische Ökonomie kann schließlich durch eine positive Herangehensweise nicht gemeinwohl-orientiertes Verhalten und damit die Möglichkeit von Politikversagen zulassen.²⁶ Durch ihr politökonomisches Instrumentarium ist sie in der Lage, ein von Politikversagen geprägtes Untersuchungsfeld zu analysieren.²⁷ Als Referenz für

²² Zur Kennzeichnung der anhaltenden europäischen Verfassungsdiskussion vgl. *Petersmann* (1993), S. 390 - 392.

²³ Zum praktischen Wert institutionentheoretischer Erkenntnisse vgl. *Tietzel* (1991), S. 7 und 27.

²⁴ Zur grundsätzlichen Ausrichtung der Neuen Politischen Ökonomie vgl. *Boettcher/Herder-Dorneich/Schenk* (1982), S. III, der Konstitutionellen Politischen Ökonomie vgl. *Voigt* (1996), S. 177; zur Endogenisierung des politischen Bereiches vgl. *Frey* (1984), S. 200.

²⁵ Zu den mesoökonomischen Elementen der Neuen Politischen Ökonomie vgl. *Peters* (1986), S. 160 - 162.

²⁶ *Kirchgässner* (1994), S. 322 weist allerdings auf die noch relative Unterentwicklung einer positiven Konstitutionenökonomie hin: "Until now, there have been only very few attempts to apply Constitutional Economics to the analysis of real constitutional processes."; ebenso *Voigt* (1994), S. 273 und (1996), S. 177.

²⁷ "The ideas contained in the public choice literature are at their strongest in explaining seemingly irrational policies." *Josling/Moyer* (1991), S. 287.

den politökonomischen Ansatz kann in diesem Zusammenhang auch auf seine Fruchtbarkeit im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik verwiesen werden.²⁸

Auf der anderen Seite nimmt die Konstitutionenökonomie die Existenz und Entstehung von Institutionen nicht nur zur Kenntnis. Ihr Forschungsprogramm ist Rückbesinnung auf die institutionenorientierte Klassische Politische Ökonomie; ihr Name ist Abgrenzung von denjenigen Teilgebieten der Neuen Politischen Ökonomie, die realer Institutionen weitgehend entleert sind.²⁹ Sie berücksichtigt daher im besonderen das Verhalten von Akteuren in Institutionen.³⁰ Sie kann aber nicht nur (Teil)Erklärungen und Vorhersagen über das Verhalten von integrations- und kohäsionspolitischen Akteuren bei gegebenen Institutionen, sondern auch (Teil)Erklärungen für die Entstehung und Entwicklung von gemeinschaftlichen Institutionen liefern.³¹

Aus den vorangehenden Überlegungen ergeben sich Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer konstitutionenökonomischen Untersuchung kohäsionspolitischer Entscheidungsprozesse im Integrationskontext. Damit ist zwar die Themenstellung hinreichend definiert. Dies gilt jedoch noch nicht für den theoretischen Bezugsrahmen der Arbeit. So wenig wie der etablierte Forschungsansatz der Neuen Politischen Ökonomie klar abgegrenzt ist, so wenig ist der noch vergleichsweise junge Analyseansatz der Konstitutionellen Politischen Ökonomie eindeutig bestimmt.³² Darüber hinaus sollte jede wissenschaftliche Arbeit aus Gründen der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit ihren Erklärungsanspruch und ihre Basisannahmen offenlegen. Es empfiehlt sich daher, den inhaltlichen Ausführungen eine kurze methodologische und theoretische Fundierung voranzustellen.

²⁸ Vgl. hierzu die umfangreichen Literaturhinweise bei *Hagedorn/Schmitt* (1985). Den politökonomischen Forschungsstand im Bereich der GAP charakterisieren *Josling/Moyer* (1991), S. 286: "CAP-watching has become a sizeable industry over the past twenty years."

²⁹ Vgl. *Brennan/Buchanan* (1985), S. XI und 1 f., *Buchanan* (1987a), S. 585 f. sowie (1990), S. 1 und *Pies* (1996), S. 26 f.

³⁰ Zu den grundsätzlichen Fragestellungen einer Institutionenanalyse vgl. *Schenk* (1983), S. 71 und 78.

³¹ Zu verhaltensprägenden Wirkungen von Institutionen vgl. zum Beispiel *Furobotn/Richter* (1991), S. 5 sowie *Schenk* (1992), S. 340.

³² "Neue Politische Ökonomie ist, was Ökonomen darunter verstehen." *Schenk* (1991), S. VII; zur Konstitutionenökonomie vgl. *Buchanan* (1990), S. 1 f. und *Voigt* (1997), S. 12.

II. Methodologische und theoretische Grundlagen

Entsprechend der Vorgehensweise wirtschaftswissenschaftlicher Untersuchungen zielt die vorliegende Arbeit nicht auf Detailerklärungen, sondern auf Erklärungen im Prinzip bzw. die Erklärung allgemeiner Sachverhalte ab.³³ Insofern sie in ihrem Schwerpunkt den Ausbau der Kohäsionspolitik, das Verhalten relevanter Akteure sowie die Funktionsweise von Institutionen und Entscheidungsmechanismen mit Hilfe einer Menge explikativer Aussagen beschreibt, stellt sie eine positive bzw. vom Positiven ausgehende Analyse dar.³⁴ Insofern sich der konstitutionenökonomische Ansatz um die Endogenisierung des politischen Sektors, um die Identifizierung der Kosten politischer Instrumente, Verfahren und Institutionen sowie um den Aspekt des Politikversagens bemüht,³⁵ ist er normativ.³⁶

Sozialwissenschaftliche Theorien sind nur begrenzt leistungsfähig.³⁷ Ferner gibt jedes Wissenschaftsprogramm Auswahlentscheidungen bezüglich seines Objektbereichs und eine bestimmte Perspektive in bezug auf sein Untersuchungsobjekt vor.³⁸ Eine pragmatische Wissenschaftsauffassung kann daher lediglich im Bewußtsein der gegebenen Erkenntniseinschränkungen und relativierten erfahrungswissenschaftlichen Ansprüche handeln.

Nach dem (beschränkten) Erklärungs- und Erkenntnisanspruch sind nun die zentralen Verhaltensannahmen und methodologischen Grundlagen der anstehenden konstitutionenökonomischen Untersuchung offenzulegen. Ausgangspunkt einer konstitutionenökonomischen Analyse bilden im besonderen ihre fundamentalen Gemeinsamkeiten mit Neuer Politischer Ökonomie und moderner Institutionenökonomie.³⁹ Es kristallisieren sich im wesentlichen drei methodologische Grundpfeiler heraus:

³³ Zur Methodik der ökonomischen Analyse vgl. *Tietzel* (1981b), S. 131.

³⁴ Allgemein zu Inhalt und Forschungsprogramm der *Positiven* Politischen Ökonomie vgl. insbesondere *Alt/Shepsle* (1990), S. 1 f.

³⁵ Zur originären Fragestellung der Neuen Politischen Ökonomie vgl. *Wiseman* (1990), S. 105 f.

³⁶ Es handelt sich hier um ein - wissenschaftstheoretisch weniger bedenkliches - Werturteil im Basisbereich. Zur Werturteilsproblematik vgl. *Lingnau* (1995), S. 126.

³⁷ Speziell zur Neuen Politischen Ökonomie vgl. *Daumann* (1995), S. 79 f.

³⁸ Vgl. *Buchanan* (1990), S. 16 f.

³⁹ Zum Verhältnis von Konstitutionenökonomie, Neuer Politischer Ökonomie und Neuer Institutionenökonomie vgl. *Buchanan* (1987a), S. 586, *Frey* (1991), S. 493, *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 7 f., *Richter/Bindseil* (1995), S. 134 und *Voigt* (1996), S. 177.

1. Den ersten Pfeiler der Analyse und zugleich kleinstmögliche Entscheidungs- und Basiseinheit sozialer, politischer und wirtschaftlicher Interaktion stellt das Individuum dar. Kollektives Handeln basiert auf Individualentscheidungen, welche wiederum aufgrund individueller Präferenzen und Interessen getroffen werden. Demnach bildet der methodologische Individualismus die Grundlage einer konstitutionenökonomischen Untersuchung.⁴⁰ Politisches Handeln wird zwar hauptsächlich durch mehr oder weniger gut organisierte, interagierende Gruppen bestimmt.⁴¹ Diese Gruppen sind gleichwohl wieder aus Individuen zusammengesetzt. Deshalb kann auch nicht davon ausgegangen werden, daß internationale politische Prozesse und europäische Integrationspolitiken im besonderen von nationalen Einheitsakteuren oder von nationalen Interessen bestimmt werden.⁴² Eine konstitutionenökonomische Analyse sollte daher versuchen, aus der Vielzahl von Akteuren, die an der integrationspolitischen Willensbildung beteiligt sind, die relevanten und deren Wirkungsrichtung zu identifizieren sowie ihre Beziehungen zueinander zu systematisieren.

Um allgemeine Schlußfolgerungen über individuelles Verhalten im politischen Kontext zu ziehen, sollte nicht ein beliebiges Individuum Gegenstand der Betrachtung sein. Vielmehr muß sich die konstitutionenökonomische Untersuchung auf ein Individuum, welches im Hinblick auf seine Klasse von Individuen Repräsentativitätseigenschaften besitzt, stützen.⁴³ Für Politiker und Bürokraten ist auf das typischerweise gegebene Handlungsumfeld abzustellen. Im Zusammenhang mit Wahlmechanismen sollte sich fernerhin die Aufmerksamkeit auf das Verhalten des Medians oder sonst entscheidenden Individuums richten.⁴⁴

2. Der zweite Pfeiler der konstitutionenökonomischen Analyse ist durch die Annahme individuell rationalen Verhaltens gegeben⁴⁵ - auch wenn letzteres kognitiv oder motivationsbedingt begrenzt wird.⁴⁶ "The central rationality precept

⁴⁰ Vgl. *Buchanan* (1987a), S. 586 und *Smith* (1991), S. 41 f.

⁴¹ Vgl. *Frey/Gygi* (1991), S. 65. *Petersmann* (1993), S. 401 spricht vom methodischen Pluralismus.

⁴² "From a public choice perspective, the concept of a national interest is an oxymoron, ..." *Smith* (1991), S. 47. Vgl. *Tietzel* (1991), S. 13 ebenso aus institutionentheoretischer Sicht.

⁴³ Vgl. *Tietzel* (1981b), S. 132.

⁴⁴ Zur Figur des entscheidenden Wählers vgl. zum Beispiel *Steunenberg* (1994), S. 646.

⁴⁵ Vgl. *Richter* (1990), S. 573 und *Richter/Bindseil* (1995), S. 132.

⁴⁶ Vgl. *Williamson* (1984), S. 197 und *Simon* (1993), S. 156. Zur Fruchtbarkeit des ökonomischen Ansatzes auch bei begrenzter Rationalität vgl. *Schenk* (1991), S. VIII.

states only that the individual choose more rather than less of goods, and less rather than more of bads."⁴⁷ Aus der Annahme des Rationalverhaltens folgt fernerhin, daß die betrachteten Individuen - im Verhältnis zu ihren Verhaltensbeschränkungen - relativ stabile und konsistente Präferenzfunktionen besitzen.⁴⁸ Eigennützig handelnd, maximieren die Akteure ihren Nutzen.⁴⁹ Derart rationale Individuen verhalten sich systematisch; ihr Verhalten wird erklärbar und damit auch prognostizierbar.

In einer Welt von Informationsasymmetrien und Kontrollproblemen verhalten sie sich jedoch nicht immer offen und ehrlich. Obgleich durch vorhandenes oder nicht vorhandenes Vertrauenskapital in ihrem Bestreben beschränkt, versuchen die Individuen, Vorteile auch durch strategisches oder gar betrügerisches Verhalten zu realisieren.⁵⁰ Im besonderen die kurzfristige Orientierung des politischen Prozesses sowie die dortige Ausgestaltung und Zuordnung von Property Rights führen zu einer tiefen Ausprägung eigennützigsten Verhaltens im öffentlichen Sektor.⁵¹ Demzufolge konstituiert Eigennutz in Verbindung mit strategischem Verhalten eine starke Triebkraft politischen Handelns.

Kritiker, insbesondere Nicht-Ökonomen werden gerade an dieser Stelle Einfachheit und Eindimensionalität des Ansatzes herausstreichen und dessen Beitrag zur Erklärung komplizierter integrationspolitischer Entscheidungsprozesse und Ergebnisse in Frage stellen.⁵² Doch erstens scheint gerade die Einfachheit der ökonomischen Methode deren bisherigen Erfolg zu sichern.⁵³ Zweitens muß noch einmal betont werden, daß auch die Konstitutionelle Politische Ökonomie nicht eine vollständige, sondern lediglich eine Teilerklärung für integrations- und kohäsionspolitische Phänomene liefern kann.⁵⁴

⁴⁷ Buchanan (1990), S. 14.

⁴⁸ Verhaltensänderungen werden folglich nicht auf (ungeklärte) Präferenzänderungen zurückgeführt. Vgl. Frey (1985), S. 5, Kirchgässner (1988), S. 135 f., Baumann/Kliemt (1993), S. 155 und Kirchgässner (1995), S. 146.

⁴⁹ Zu Für und Wider der Nutzenmaximierung vgl. Buchanan (1987a), S. 587 und Selten (1990), S. 649 f.

⁵⁰ Zum Opportunismus vgl. Williamson (1984), S. 198 f.; zum allgegenwärtigen gesellschaftlichen Phänomen des Betrugs vgl. Tietzel/Weber (1991), S. 110 und 113.

⁵¹ Zur verschärfenden Wirkung opportunistischen Verhaltens vgl. Picot/Dietl (1990), S. 178.

⁵² Allgemein zu Kritik und Einwänden gegen die Anwendung des ökonomischen Ansatzes in den benachbarten Sozialwissenschaften vgl. Kirchgässner (1988), S. 128, 134 und 141 f.

⁵³ Vgl. Schenk (1991), S. VIII.

⁵⁴ Zum begrenzten Erklärungsanspruch der Neuen Politischen Ökonomie vgl. Zohlnhöfer (1992), S. 70.

Wenn Schlußfolgerungen hinsichtlich der Richtung individuellen Verhaltens im politischen Prozeß gezogen werden sollen, dann müssen die wesentlichen Argumente der individuellen Nutzenfunktion identifiziert und mit einem Vorzeichen versehen werden.⁵⁵ Obschon diese Untersuchung eine ökonomische Analyse darstellt, muß berücksichtigt werden, daß Individuen nicht ausschließlich ökonomische oder in wirtschaftlichen Kategorien umschreibbare Vorteile, sondern auch nicht-traditionelle Güter wie insbesondere Macht, Prestige, Respekt, etc. anstreben.⁵⁶

3. Dritter und herausragender Pfeiler der konstitutionenökonomischen Analyse ist die fundamentale Annahme der Relevanz und verhaltensprägenden Wirkung von (gültigen) Institutionen. Da menschliches Verhalten und speziell Verhaltensänderungen in großem Maße durch Verhaltensbeschränkungen sowie durch Änderungen der individuellen Handlungsbeschränkungen bestimmt werden, gebührt der Untersuchung von Verhaltensrestriktionen besondere Aufmerksamkeit.⁵⁷ Dabei sind für die an der Schnittstelle zur Institutionenökonomie liegende Konstitutionenökonomie vor allem die institutionellen Rahmenbedingungen eines Gemeinwesens von Bedeutung. Relevante Institutionen sind damit in erster Linie Verfassungsregeln und Verfassungsinstitutionen.⁵⁸

Bei einer Untersuchung integrationspolitischer Entscheidungen stehen zum einen die Wirkungen gemeinschaftlicher Entscheidungsregeln und Entscheidungsverfahren im Mittelpunkt. Hieraus ergibt sich für das Individuum nutzenmaximierendes Verhalten unter institutionellen Nebenbedingungen. Für analytische Zwecke kann deshalb von einem Präferenz-Restriktions-Schema ausgegangen werden:⁵⁹ Zuerst müssen die jeweiligen individuellen Präferenzen und Anreize spezifiziert werden. Anschließend können unter Beachtung der Verhaltensbeschränkungen zutreffende Aussagen über das individuelle Verhalten im jeweiligen institutionellen Kontext getroffen werden.

Wichtig und charakteristisch für die konstitutionenökonomische Analyse ist zum anderen die (analytische) Unterscheidung zwischen einer konstitutionellen Ebene, auf welcher Entscheidungen über grundsätzliche Verhaltens-, Abstimmungs- und Verfahrensregeln getroffen werden, und einer postkonstitutionel-

⁵⁵ Vgl. *Buchanan* (1987b), S. 245 und *Tietzel* (1988), S. 46 f.

⁵⁶ Vgl. *Tietzel* (1981a), S. 219, *Schenk* (1991), S. VIII und *Simon* (1993), S. 158.

⁵⁷ Zur zentralen Bedeutung von Verhaltensbeschränkungen und institutionellen Bedingungen vgl. *Ostrom* (1986), S. 6, *Hoppmann* (1987), S. 31 f., *North* (1989), S. 242 und *Tietzel* (1991), S. 22 f.

⁵⁸ Zur Relevanz von Verfassungsregeln vgl. *Voigt* (1996), S. 183 f.

⁵⁹ "..., the central insight of ... public choice is that the provision of government services is an incidental effect of the incentives and constraints (Hervorhebg. d. Verf.) of voters, politicians, and bureaucrats." *Niskanen* (1993), S. 270.

len Ebene, auf welcher lediglich Entscheidungen innerhalb der zuvor festgelegten Regeln getroffen werden.⁶⁰ Ebenso charakteristisch wie für die Neue Politische Ökonomie die Endogenisierung des politischen Prozesses und für die moderne Institutionenökonomie die Endogenisierung von Institutionen ist, so charakteristisch ist für die Konstitutionenökonomie die Endogenisierung von Verfassungsregeln. Integrationspolitische Entscheidungsergebnisse werden folglich nicht nur in (einseitiger) Abhängigkeit von fest vorgegebenen Entscheidungsregeln untersucht. Vielmehr stehen Ergebnis und Verfahren in einer engen wechselseitigen Beziehung zueinander.⁶¹ Dem zweiseitigen Entscheidungsergebnis-Entscheidungsregel-Zusammenhang muß insbesondere dann Rechnung getragen werden, wenn Entscheidungsverfahren selbst Entscheidungsgegenstand sind.

Neben dem konstitutionenökonomischen Ansatz wird insbesondere noch der Gemeinwohlansatz herangezogen. Er dient hier als normative Referenz. Mit seiner Hilfe kann zum einen ein unter Umständen konstitutionenökonomisch zu befriedigender Erklärungsbedarf aufgezeigt, zum anderen bei der Ableitung institutioneller, insbesondere verfassungspolitischer Schlußfolgerungen Handlungsanleitung gewonnen werden. Seine wesentlichen Grundlagen sowie seine konsequente Anwendung auf den Bereich der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik werden jedoch, da sie außerhalb der eigentlichen konstitutionenökonomischen Untersuchung stehen, geschlossen in Kapitel B. behandelt.

III. Definitionen und Abgrenzungen

Nachdem in den beiden vorangehenden Abschnitten Untersuchungsziele sowie Auswahl und Methodik des benutzten Erklärungsansatzes erläutert worden sind, müssen noch einige analytische Vorarbeiten vorgenommen werden: Erstens muß der schwerpunktmäßig untersuchte Politikbereich sachlich-inhaltlich abgegrenzt werden. Zweitens - relevant vor allem für eine institutionenökonomische Analyse - ist das institutionelle Untersuchungsfeld festzulegen. Drittens muß der Untersuchungszeitraum eingegrenzt und die zeitliche Gültigkeit der Analyseergebnisse bestimmt werden.

1. Zunächst ist auf die für die folgende Analyse grundlegenden Begriffe Kohäsion und Kohäsionspolitik einzugehen. Auch wenn die Begriffe Kohäsion und Kohäsionspolitik zum gängigen gemeinschaftlichen Sprachgebrauch gehören, ist ihr konkreter Inhalt nur selten wirklich klar. In der politischen und öko-

⁶⁰ Vgl. *Brennan/Buchanan* (1985), S. 6 und *Kirchgässner* (1994), S. 324; ähnlich *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 10.

⁶¹ Vgl. dazu *Kirsch* (1993), S.12 f.

nomischen Diskussion kursiert vielmehr eine Vielzahl unterschiedlicher, oftmals wenig präziser Bedeutungen.⁶² Es gehört daher zu den notwendigen Vorarbeiten, Begriffsinhalte und Zielsetzungen von Kohäsion und Kohäsionspolitik zu bestimmen.

Kohäsion ist von den Vertragsparteien im primären Gemeinschaftsrecht als wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt der Gemeinschaft übersetzt worden.⁶³ Die integrations- und kohäsionspolitische Zielsetzung Kohäsion ist dabei als realwirtschaftliche Konvergenz der gemeinschaftlichen Teilgebiete und Regionen aufzufassen.

Das gemeinschaftliche Kohäsionsziel kennt im wesentlichen zwei Ausprägungen dieser Konvergenzvorstellung:⁶⁴ Zum einen eine vorrangige geographische Dimension, zum anderen eine weniger dominante, soziale Dimension. Als Indikator für räumliche Disparitäten fungiert das jeweilige Pro-Kopf-BIP, als Ziel dessen Konvergenz gegen ein durchschnittliches Gemeinschaftseinkommen. Dabei richtet sich das räumliche Ausgleichsziel in erster Linie auf regionale Gebietseinheiten unterhalb der nationalen Ebene.

Die schwieriger zu fassende soziale Disparität wird in der Regel an den regionalen Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere der Arbeitslosenrate gemessen. Konvergenzziel hier sind ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten auch für benachteiligte Gruppen sowie auch in strukturell benachteiligten Gebieten. Die regionalen und sozialen Kohäsionsziele der Gemeinschaft wurden durch einen Zielkatalog im sekundären Gemeinschaftsrecht konkretisiert und operational definiert (vgl. Abb. 1 'Ziele').

Kohäsionspolitik kann demgegenüber als strukturpolitisches Maßnahmenbündel zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes der Gemeinschaft definiert werden. Die Kohäsionspolitik kann auf verschiedene - budgetierte wie außerbudgetäre⁶⁵ - Förderinstrumente zurückgreifen (vgl. dazu Abb. 1 'Instrumente').

Das wichtigste strukturpolitische Instrument sind die gemeinschaftlichen Strukturfonds. Kernstück der kohäsionspolitischen Förderinstrumente ist der europäische Regionalfonds (EFRE). Der überwiegende Teil der Instrumente ist auf raumwirtschaftspolitische Problemlagen ausgerichtet: Etwa 85 % der Ressourcen der Strukturfonds werden auf regionale, der gesamte Kohäsionsfonds

⁶² Vgl. *Begg/Mayes* (1993b), S. 428, *Heinemann* (1993b), S. 12, *Binder/Walthes* (1994), S. 261; kritisch insbesondere *Bachtler/Michie* (1994), S. 795.

⁶³ Vgl. Art. 2, Art. 3 sowie Art. 130a Abs. 1 EG-Vertrag.

⁶⁴ Vgl. *Commission* (1996), S. 13 f.

⁶⁵ Außerbudgetäre Maßnahmen wie marktähnliche EIB-Darlehen oder Sondermaßnahmen außerhalb der Fonds gemäß Art. 130 b EG-Vertrag werden im Laufe der Untersuchung nur am Rande betrachtet.

auf geographisch-nationale Angleichungsmaßnahmen verwendet. Gefördert wird vor allem in den drei Interventionsbereichen Infrastruktur, Humankapital sowie Rahmenbedingungen produktiver Investitionen.⁶⁶

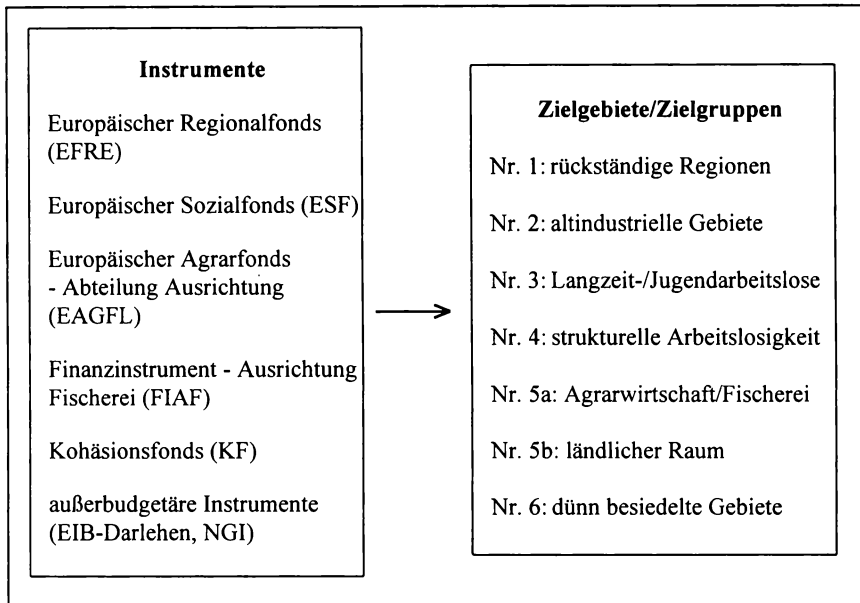


Abb. 1: Kohäsionspolitische Instrumente und Ziele^a

^a Anmerkung: Vgl. dazu Art. 1 f. Strukturfonds-Rahmenverordnung sowie *Stabenow* (1995), Art. 130d EG-Vertrag, Rn. 5 - 11.

2. Des weiteren muß der Untersuchungsbereich institutionell definiert werden: Institutioneller Untersuchungsgegenstand ist die Europäische Gemeinschaft, so wie sie im EWG-Gründungsvertrag von 1957 konstituiert und durch die Einheitliche Europäische Akte 1986 sowie den Maastrichter Vertrag 1992 fortentwickelt worden ist.⁶⁷ Die institutionenökonomische Analyse beschränkt sich damit allein auf die erste, die tragende Säule der Europäischen Union, also die ökonomische und vornehmlich ökonomisch relevante institutionelle Integration. Die zweite und dritte Säule der EU (Außen- und Sicherheitspolitik; Justiz und Inneres) liegen außerhalb der Europäischen Gemeinschaft und werden noch im Entscheidungsverfahren der Regierungszusammenarbeit betrie-

⁶⁶ Vgl. *Commission* (1996), S. 90 - 93.

⁶⁷ Auch die 1967 mit dem EWG-Vertrag fusionierten EGKS- und EAG-Verträge bzw. deren institutionelle Arrangements bleiben im wesentlichen außer Betracht.

ben.⁶⁸ Sie sind nicht Gegenstand der folgenden Erörterungen. Damit ist es aber auch terminologisch zweckmäßig, im folgenden grundsätzlich den Begriff 'Europäische Gemeinschaft' und nicht den umfassenderen Begriff 'Europäische Union' zu verwenden.

3. Zuletzt ist der Zeitraum der Untersuchung abzugrenzen. Außerdem müssen einige Überlegungen zu zeitlicher Invarianz der gewonnenen Erkenntnisse sowie ihrer künftigen Relevanz angestellt werden:

Zwar richtet sich das Untersuchungsinteresse auf den gesamten Integrationsprozeß und damit auf dessen gesamte zeitliche Ausdehnung - von den Anfängen über die Gegenwart bis in die absehbare Integrationszukunft. Den Schwerpunkt der Analyse bildet jedoch die volle Entfaltung einer eigenständigen gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik. Die Diskussion konzentriert sich daher in zeitlicher Hinsicht vornehmlich auf die Integrationsperiode seit Mitte der 80er Jahre.

Nun scheint aber die zeitliche Invarianz und künftige Relevanz der Untersuchungsergebnisse von vornherein von noch ungelösten integrationspolitischen Problemen beeinträchtigt: In Maastricht offen gelassene Fragen der Währungsunion, Vertiefungsüberlegungen zum zweiten und dritten Pfeiler der Union sowie eventuell weitere institutionelle Reformschritte werden zur Zeit der Fertigstellung dieser Arbeit auf einer Regierungskonferenz beraten. Auch mittelfristig liegen bedeutende integrationspolitische Entscheidungen an: die Fortschreibung der mittelfristigen Finanzplanung der Gemeinschaft über das Jahr 1999 hinaus, einschließlich einer Neuauflage der kohäsionspolitischen Programme sowie eine umfangreiche Osterweiterung stehen für das nächste Jahrtausend bevor.⁶⁹

Die mittelfristige Zeitinvarianz konstitutionenökonomischer Aussagen über integrations- und kohäsionspolitische Entscheidungsprozesse wird hierdurch jedoch nicht wesentlich gemindert: Die laufenden Vertiefungsüberlegungen in den Bereichen Äußeres und Inneres berühren die folgenden Ausführungen nicht. Die nicht-ökonomischen Integrationspolitiken werden weitgehend ausgeklammert. Weiterhin war die Europäische Gemeinschaft - bis auf die Phase der Eurosklerose - stets in integrationspolitischer Bewegung. Dabei verlief die bisherige verfassungspolitische Entwicklung der Gemeinschaft vom jeweiligen institutionellen Status quo ausgehend in kleinen Schritten und eher stetig. Auch

⁶⁸ Zum Drei-Säulen-Konzept des EU-Vertrages vgl. Art. A Abs. 3 EU-Vertrag und Janning (1994), S. 527 f.

⁶⁹ Vgl. Chaltiel (1995a), S. 625 f. und Westendorp (1995), S. 3.

in näherer Zukunft ist keine wesentliche Beschleunigung in der Fortentwicklung der Gemeinschaftsinstitutionen zu erwarten.⁷⁰

Darüber hinaus werden die folgenden institutionenökonomischen Aussagen eine langfristige Perspektive einnehmen und sich vornehmlich auf grundlegende und relativ zeitinvariante Sachverhalte beziehen. Von daher werden die getroffenen Aussagen auch für die künftige Entwicklung der Gemeinschaft relevant sein. Die Relevanz konstitutionenökonomischer Aussagen wird im Gegenteil mittelfristig eher noch zunehmen. Dies ist sowohl im Zusammenhang mit der anstehenden Fortschreibung der Finanz- und Fondsplanung als auch im Hinblick auf die geplanten Osterweiterungen zu erwarten. Vor allem hier stehen Kohäsionsfragen im Brennpunkt des integrationspolitischen Interesses. Aber gerade Entwicklung und Ausgestaltung der Kohäsionspolitik werden wiederum vom Verfahren der gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung bestimmt. Auf grundlegende und grundsätzliche integrationspolitische Sachverhalte abstellende institutionenökonomische Aussagen können folglich auch zur Lösung künftiger integrationswissenschaftlicher Fragestellungen beitragen.

IV. Aufbau der Arbeit

Nach den thematischen, methodischen und definitorischen Vorüberlegungen soll noch ein kurzer Überblick über den Fortgang der folgenden Untersuchungen gegeben werden:

Die integrationspolitische Diskussion in der Europäischen Gemeinschaft wird stark vom Gedanken des Gemeinschaftsinteresses, einem europäischen Gemeinwohlansatz, geprägt, ohne jedoch vollständig ausformuliert zu werden. Indem in Kapitel B. zunächst die Gemeinwohllhypothese am Beispiel der Kohäsionspolitik nachvollzogen und überprüft wird, läßt sich ein politökonomischer Erklärungsbedarf ermitteln und konkretisieren.

Mit Kapitel C. beginnt dann die eigentliche politökonomische Analyse. Basiseinheit der europäischen Integrationspolitik ist der Mitgliedstaat. Deshalb wendet sich die konstitutionenökonomische Untersuchung zuerst der integrationspolitischen Willensbildung auf nationaler Ebene zu. Mit Hilfe der relevanten politökonomischen Theorieelemente wird hierfür ein repräsentativer politischer Markt für integrations- und kohäsionspolitische Leistungen konstruiert.

⁷⁰ Vgl. hierzu den Zwischenbericht des Vorsitzenden der Reflexionsgruppe zur Regierungskonferenz 1996 *Westendorp* (1995); ebenso *Goybet* (1995), S. 489, *Miert* (1996), S. 62 sowie *Wisdorff* (1997), S. 2.

Integrations- wie Kohäsionspolitik werden jedoch auch von Entscheidungsträgern auf der europäischen Ebene bestimmt und vor allem ausgestaltet. Charakteristisch für die supranationale Gemeinschaft 'EG' ist, daß in formal-institutionalisierten Verfahren hieran auch Entscheidungsträger beteiligt sind, die von der nationalen Ebene weitgehend unabhängig sind. Die konstitutionenökonomische Untersuchung auf europäischer Ebene wendet sich deswegen mit Kapitel D. zuerst einer Analyse von integrationspolitischer Willensbildung, Interessenartikulation und Mitbestimmung der wichtigsten unabhängigen Gemeinschaftsakteure - Kommissar und Europa-Parlamentarier - zu.

Legislatives Entscheidungszentrum ist der Rat. Er ist Schnittstelle zwischen nationaler und europäischer Ebene; das Ratsmitglied besitzt die verfassungsgebende Gewalt in der Gemeinschaft. In Kapitel E. wird deshalb im Rahmen eines verfahrensorientierten Ansatzes zunächst die Ausgestaltung und Entwicklung des wichtigsten gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens, der ratsinternen Entscheidungsregel, betrachtet. Danach wird im Rahmen eines ergebnisorientierten Ansatzes am Beispiel der bislang bedeutendsten kohäsionspolitischen Ergebnisse das Zustandekommen konkreter integrationspolitischer Entscheidungen untersucht. Abschließend werden die ökonomischen und politischen Folgen der gemeinschaftlichen Entscheidungsmethode - sowohl hinsichtlich Politikverfahren und Politikergebnis als auch in ihrer Auswirkung auf den gesamten Integrationsprozeß - diskutiert.

Um zu gemeinwohl-orientierteren integrations- und kohäsionspolitischen Ergebnissen zu gelangen, werden im Schlußkapitel F. drei Arten verfassungspolitischer Maßnahmen erörtert sowie auf ihre Eignung und Zweckmäßigkeit hin überprüft: Handlungsfestlegungen, Handlungsbeschränkungen und organisatorisch-verfahrensmäßige Verfassungsarrangements.

B. Die normative Begründung einer gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik

I. Vorbemerkung

Von grundsätzlicher Bedeutung für eine konstitutionenökonomische Untersuchung auf dem Gebiete von Kohäsionspolitik und Integration ist das Vorliegen eines konstitutionenökonomischen Erklärungsbedarfes. Dabei stehen politökonomische Ansätze in den Wirtschaftswissenschaften in direkter Konkurrenz zum einflußreichen, aber diametral entgegengesetzten Gemeinwohlansatz. Zwar scheinen die Verhältnisse hinsichtlich explikativer Leistungsfähigkeit im (Interdependenz)Bereich zwischen Wirtschaft und Politik aus politökonomischer Sicht eindeutig geklärt.⁷¹ Dies gilt jedoch nicht aus Sicht der in der öffentlichen, politisch-ökonomischen Diskussion dominanten klassischen Vertretertheorie.

Im Zentrum des Vertreteransatzes steht die Vorstellung vom Allgemeininteresse. Letzteres ist allerdings in der Regel weder klar noch präzise definiert. Für gewöhnlich wird die Möglichkeit einer konkreten Gemeinwohlbestimmung für hochgradig differenzierte moderne Gesellschaften grundsätzlich bestritten und allenfalls ein fragmentarisches Gemeinwohl zugelassen.⁷² Doch das Gemeinwohl ist ein Begriff, der in der (wirtschafts)politischen Debatte viel bemüht wird. Von daher soll - obwohl auch hier weder eine verbindliche noch eine objektive Gemeinwohldefinition möglich ist - vorab versucht werden, die im öffentlichen Diskurs präsenten Anforderungen an gemeinwohlrationales Handeln in adäquater Weise auszuformulieren und zu explizieren.⁷³ Erst anschließend können dann die konstitutionellen Fragen einer gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik erörtert und kohäsionspolitische Entscheidungen und Ergebnisse evaluiert werden.

⁷¹ Zu Akzeptanz und Rezeption der Neuen Politischen Ökonomie in den Wirtschaftswissenschaften vgl. *Rowley* (1984), S. 104 und *Herder-Dorneich* (1992), S. 1.

⁷² Vgl. *Mayntz* (1992), S. 18 und 23 sowie *Webber* (1992), S. 220.

⁷³ Zu den Verfahren Interpretation und Explikation in den Sozialwissenschaften vgl. *Opp* (1976), S. 246 - 250. Für eine Konkretisierung des Gemeinwohles in der europäischen Außenpolitik vgl. *Petersmann* (1996), S. 167 - 174.

Um eine parallele Berechtigung oder eventuelle Vorzugswürdigkeit des konstitutionenökonomischen Ansatzes, insbesondere bei der analytischen Erfassung integrations- und kohäsionspolitischer Entscheidungsprozesse darzulegen, empfiehlt sich deshalb eine zweistufige Vorgehensweise: Zuerst muß die (Gegen)Position des Vertreteransatzes aufgegriffen und die explikative Leistungsfähigkeit der Gemeinwohlhypothese im Hinblick auf die bereits vorliegenden sowie die noch angestrebten kohäsionspolitischen Entscheidungen, Maßnahmen und Ergebnisse überprüft und bewertet werden.⁷⁴ Erst dann - wenn dort ein hinreichend großer Erklärungsbedarf verbleibt - ist der ökonomische Verhaltensansatz auf den zu betrachtenden (kohäsions)politischen Sachverhalt anzuwenden. Ersteres ist wesentliche Aufgabe dieses Kapitels, während letzteres Gegenstand der folgenden Kapitel bildet.

II. Der Kohäsionspolitiker aus Sicht des Gemeinwohlsansatzes

Der in der klassischen Demokratietheorie verwurzelte, in der traditionellen Wohlfahrtstheorie sowie im gesellschafts- und integrationspolitischen Diskurs fortbestehende und vorherrschende Gemeinwohlsatz ist im Grunde weder individualistischen Ursprungs noch freiheitlich-demokratischer Natur.⁷⁵ Er beinhaltet im Kern folgende Aussage:⁷⁶ Der Wirtschaftspolitiker maximiert selbstlos und zweckrational das ihm oder allgemein bekannte Gemeininteresse.

Für privatwirtschaftlich-demokratisch organisierte Systeme läßt sich der Vertreteransatz allgemein wie folgt formulieren: Der wirtschaftspolitische Entscheidungsträger verfolgt als interesseloser Sachverständiger das Interesse des (Median)Wählers und das des Konsumenten privater wie öffentlicher Güter - also einschließlich des Steuerzahlers.⁷⁷ Denn als Maßstab demokratischer Gesellschaften gilt in aller Regel der Median bzw. die Wählermehrheit; vornehmlichstes Ziel marktwirtschaftlich-liberaler Wirtschaftssysteme ist die Befriedigung von Konsumentenpräferenzen.

⁷⁴ Zu dieser Vorgehensweise vgl. *Brennan/Buchanan* (1985), S. 33 f.

⁷⁵ Vgl. *Brennan/Buchanan* (1985), S. 40 f.; zur Verwurzelung des Gemeinwohlsatzes im kollektivistisch-radikalen Demokratiekonzept Rousseaus vgl. *Russel* (1984), S. 670 und *Schwan* (1993), S. 227.

⁷⁶ Für eine ausführliche, kritische Diskussion der klassischen Demokratielehre vgl. *Schumpeter* (1980), S. 397 - 426.

⁷⁷ Zur Definition des politischen Gemeinwohls vgl. *Niskanen* (1983), S. 114; Konsumentenwohlfahrt als ökonomische Gemeinwohlintepretation ergibt sich im vorliegenden Zusammenhang des weiteren aus dem Kernbereich der europäischen Integration, der Marktintegration - vgl. beispw. *Petersmann* (1995), S. 173; kritisch zum Gemeinwohlbegriff hingegen *Dichmann* (1994), S. 200 und 208 f.

Auch wenn im einzelnen bezüglich des Inhaltes des Gemeinwohlbegriffs zum Teil sehr unterschiedliche Meinungen bestehen,⁷⁸ läßt sich im öffentlichen Gemeinwohldiskurs doch insofern ein Minimalkonsens feststellen, als das Gemeinwohl mit dem Interesse der großen latenten Gruppen gleichgesetzt und partikularen Ansprüchen entgegenstehend betrachtet wird.⁷⁹ Diese begriffliche Auslegung stimmt zwar nicht mit der ursprünglichen Rousseauschen Gedankenführung zum einheitlichen Gemeinwillen überein,⁸⁰ ist aber dafür mit dem vorhandenen Individualismus der vorherrschenden neoklassischen Ökonomie zu vereinbaren.

Darüber hinaus sind an den von der klassischen Lehre postulierten, gemeinwohl-rational handelnden Wirtschaftspolitiker konsequenterweise zwei weitere Anforderungen zu stellen: Erstens berücksichtigt er bei seinen Entscheidungen, um zu den aus Gemeinwohlsicht bestmöglichen wirtschaftspolitischen Ergebnissen zu gelangen, nach Möglichkeit wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse über ökonomische Ursache-Wirkungszusammenhänge sowie über wirtschaftspolitische Ziel-Mittel-Beziehungen. Zweitens ist er den Grundsätzen der gegebenen und von ihm vertretenen freiheitlich-demokratischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung verpflichtet.

Für den Bereich der Kohäsionspolitik ergibt sich daraus folgendes: Um das Allgemein- bzw. hier Gemeinschaftsinteresse⁸¹ zu wahren, muß der kohäsionspolitische Entscheidungsträger bei der Implementierung kohäsionspolitischer Maßnahmen sowie insbesondere bei der Einführung von Kohäsionspolitik zwei konstitutionelle Überlegungen anstellen. Zum einen ist grundsätzlich - also unabhängig von der institutionellen Zuordnung - nach Notwendigkeit und Rechtfertigung von Kohäsionspolitik und kohäsionspolitischen Aktivitäten zu fragen. In diesem Zusammenhang stellt sich dann zum anderen die Frage, welcher politischen Ebene eine solche kohäsionspolitische Aufgabe zugeordnet werden soll.

In einer normativen ökonomischen Analyse sind dabei in erster Linie wirtschaftstheoretisch fundierte, auf Effizienzaspekte abzielende Argumente heranzuziehen. Fördern etwa die Marktkräfte aufgrund von Marktunvollkommenheiten eine disparitäre Wirtschaftsentwicklung, muß weiter überlegt werden, ob eine Kohäsionspolitik eingeführt werden soll. Ökonomisch begründete Entscheidungsorientierungen können des weiteren vor dem Hintergrund vorbe-

⁷⁸ Für eine ausführliche Kritik des gemeinschaftlichen Gemeinwohlbegriffs vgl. Abschnitt F.II.

⁷⁹ Vgl. ähnlich *Heinze/Voelzkow* (1992), S. 123.

⁸⁰ Vgl. *Schwan* (1994), S. 224 und 226.

⁸¹ Zum sprachlichen Gebrauch des Begriffes 'Gemeinschaftsinteresse' vgl. *Petersmann* (1995), passim.

stimmter bzw. im politischen Prozeß gewonnener kohäsionspolitischer Zielsetzungen gegeben werden.

Bei der Beantwortung der voranstehenden Fragen bedient sich der gemeinwohl-rational handelnde Wirtschaftspolitiker, speziell der Kohäsionspolitiker konvergenz- und föderalismustheoretischer Ansätze. Zwar treffen diese für die Implementierung sowie für die institutionelle Zuordnung einer Kohäsionspolitik relevante Aussagen. Gelegentlich sind jedoch verschiedene Ansätze mit unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Handlungsempfehlungen mit der vorliegenden Datenlage vereinbar. Oftmals können die Informations- und Wissensanforderungen der ökonomischen Theorie nicht erfüllt werden. Für das Erreichen einer wirtschaftspolitischen Schlußfolgerung spielt daher der Ausgangspunkt bei der grundsätzlichen Begründung sowie bei der vertikalen Zuordnung kohäsionspolitischer Aufgaben eine erhebliche Rolle.

Eine solche Beweislastregel gibt Auskunft darüber, welche Konsequenzen für die Kohäsionspolitik bzw. deren Zuordnung im Zweifel zu ziehen sind. Welche kohäsionspolitischen Schlußfolgerungen sollten gezogen werden, wenn weder konvergenz- noch divergenztheoretische Erklärungsansätze explikativ dominieren? Welche Kompetenzvermutungsregel ist zwischen zwei konkurrierenden Ebenen bei der Zuweisung einer kohäsionspolitischen Aufgabenkompetenz anzuwenden? In solchen Zweifelsfällen gewinnt der gemeinwohl-rational handelnde Wirtschaftspolitiker Verhaltensorientierung aus den fundamentalen Konstruktionsprinzipien des von ihm vertretenen europäischen Gemeinwesens.

Zur Ableitung einer Beweislastregel bei der Begründung und Zuweisung von wirtschaftspolitischen Kompetenzen in der Gemeinschaft ist zweierlei zu bemerken: Zunächst ist zu berücksichtigen, daß die Europäische Gemeinschaft bzw. die sie konstituierenden Mitgliedstaaten auf liberal-demokratischen politischen sowie auf marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystemen basieren. Dabei sind insbesondere marktwirtschaftliche Systeme als subsidiäre Ordnungen der Wirtschaft aufzufassen.⁸² Auf der anderen Seite ist zu bedenken, daß die Europäische Gemeinschaft eine sich in föderative Richtung entwickelnde supranationale Organisation darstellt. Sowohl in der institutionellen Ordnung wie auch im Gemeinschaftsrecht und dessen Vollzug finden sich bereits föderative Elemente,⁸³ so daß das mehrstufig gegliederte Gemeinwesen 'Europäische Gemeinschaft' zumindest als präföderales Gebilde bezeichnet werden kann.⁸⁴ Instrument, Ordnungs- und Strukturprinzip, Kernelement oder gar Synonym für Föderalismus stellt das Subsidiaritätsprinzip dar.⁸⁵

⁸² Vgl. *Dichmann* (1994), S. 206.

⁸³ Vgl. im einzelnen *Weber* (1993), S. 327 f.

⁸⁴ Vgl. *Malchow* (1992), S. 2 und 24 f. sowie *Schmidhuber* (1993), S. 418. Siehe dazu auch den neuen EU-Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG mit seinem föderativen Struktursicherungskriterium. Kritisch zur politischen Finalität der Gemeinschaft vgl. *Blanke*

Ergeben sich also bei der normativen Begründung von Kohäsionspolitik bzw. einer gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik Fragen, die mit Hilfe einschlägiger ökonomischer Theorien für den Wirtschaftspolitiker nicht hinreichend beantwortet werden können, bietet sich das zentrale Ordnungsprinzip Subsidiarität als Entscheidungshilfe an. Das Subsidiaritätsprinzip beinhaltet in seinen beiden Ausprägungen, Aufgaben nach Möglichkeit bei Individuum, Haushalt und Unternehmen zu belassen sowie der untersten dazu fähigen Ebene zuzuordnen. Das zweidimensionale Subsidiaritätsprinzip gibt damit für die beiden Entscheidungen, die einer gemeinschaftlichen Strukturpolitik inhärent sind und ordnungspolitisch vorangehen, Handlungsorientierung: Nur in einwandfrei begründeten Fällen - wenn das Individuum bzw. die kleinere Gemeinschaft nicht zur Aufgabenübernahme imstande ist und der Staat respektive die größere Gemeinschaft eine bessere Aufgabenrealisierung gewährleistet - sind Aufgaben dem Staat bzw. der höheren Ebene zu überantworten.⁸⁶

Über das vorherrschende Wirtschafts- und Gesellschaftssystem sowie den politischen Föderalisierungsprozeß der Gemeinschaft hinaus sprechen noch weitere Gründe dafür, das politische und wirtschaftliche Dezentralität erhaltende Subsidiaritätsprinzip hier als Beweislastregel heranzuziehen.⁸⁷ Es läßt sich wirtschafts- und zivilisationshistorisch begründen, darüber hinaus aber auch als Wirtschafts- und Gesellschafts- sowie auch als internes Staatsordnungsprinzip politisch-normativ rechtfertigen:

Zum einen zwang die Zersplitterung politischer Macht die europäischen Regierungen in einen Systemwettbewerb, der individuelle Freiheit sicherte, Innovationen förderte und so letztendlich zu überdurchschnittlichem Wohlstand für die europäische Zivilisation führte.⁸⁸ Zum anderen gehören wirtschaftliche Freiheit und marktwirtschaftlicher Wettbewerb sowie eine autonome, selbstbestimmte, bürgernahe öffentliche Verwaltung und deren demokratische Kon-

(1993), S. 412 f. Zum Föderalismusbegriff in der europapolitischen Debatte vgl. *Müller-Brandeck-Bocquet* (1991), S. 14 - 16.

⁸⁵ Vgl. *Jachtenfuchs* (1992), S. 280, *Malchow* (1992), S. 14 f., *Stewing* (1992), S. 1517, *Brunner* (1993), S. 12 sowie *Weber* (1993), S. 328. Lediglich *Lambers* (1993), S. 232 f. weist darauf hin, daß die Beziehung zwischen Subsidiarität und Föderalismus keine notwendige ist.

⁸⁶ Vgl. ausführlicher *Kühnhardt* (1991), S. 41 f., *Dichmann* (1994), S. 196, *Döring* (1994b), S. 243 und *Weinacht* (1995), S. 35; für eine eindimensionale Betrachtung vgl. beispw. *Thomas* (1994), S. 481 und (1996), S. 3.

⁸⁷ Für eine unzureichende Begründung des Subsidiaritätsprinzips vgl. insbesondere *Padoa-Schioppa* (1988), S. 17 und *Straubhaar* (1995), S. 189 f.

⁸⁸ Vgl. dazu *Homburg* (1994), S. 312 und *Weede* (1996), S. 6.

trolle zu den wesentlichen ökonomischen und politischen Bestandteilen einer liberal-demokratischen Grundordnung.⁸⁹

Zum dritten ist das Subsidiaritätsprinzip keineswegs neu in der integrationspolitischen Diskussion. Es findet mittlerweile sowohl im Bereich des Binnenmarktes Anwendung wie auch als Kompetenzverteilungs- und Kompetenzausübungsregel breite öffentliche Akzeptanz unter den politischen Entscheidungsträgern der Gemeinschaft.⁹⁰ Viertens hat das Subsidiaritätsprinzip in beiden inhaltlichen Ausformungen bereits verschiedenenorts im Gemeinschaftsrecht Platz gefunden - zum einen als Grundsatzbekenntnis zur offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb,⁹¹ zum anderen in Gestalt einer Kompetenzausübungsregel⁹² sowie als Grundsatz, der bei der EU-Zielverfolgung zu beachten ist⁹³. Schließlich gehört die Forderung nach mehr Subsidiarität in der Integrationspolitik - sowohl im Hinblick auf regionale Vielfalt und Autonomie als auch speziell in bezug auf die regionale Strukturpolitik - zu den Kernforderungen der Regionalismus-Strömung und der Regionalvertreter.⁹⁴

Das Subsidiaritätsprinzip kann also aufgrund seiner breiten Anerkennung und Verwendung hier zu Recht als Argumentationsrahmen herangezogen werden. Als Beweislastregel bei Fragen der staatlichen Aufgabenübernahme sowie der vertikalen Aufgabenverteilung stellt es insbesondere eine Nachrangigkeitsvermutung für staatliches Eingreifen einerseits, für die höhere, also die gemeinschaftliche Ebene andererseits auf. Mit seiner Hilfe lassen sich für den gemeinwohl-rational handelnden Politiker selbst dann Handlungs- und Entscheidungsorientierungen gewinnen, wenn ökonomische Theorien wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen nicht hinreichend vorbestimmen.

In den beiden folgenden Unterkapiteln ist nun mit Hilfe ökonomischer Theorien und gegebenenfalls auch unter Zuhilfenahme des Subsidiaritätsprinzips zweierlei zu prüfen: Zum ersten ist die ordnungspolitische Frage zu klären, ob Kohäsionspolitik in der Gemeinschaft aus Sicht der zuvor erörterten normativen Grundlagen notwendig und sinnvoll ist. Wenn ja, ist zum zweiten zu

⁸⁹ Zum ökonomischen Aspekt vgl. *Dichmann* (1994), S. 204 f.; zum politischen Aspekt vgl. *Peffekoven* (1980), S. 610, *Constantinesco* (1990), S. 167 sowie *Schelter* (1991), S. 138 f.; zur Bürgernähe vgl. insbesondere Art. A Abs. 2 EU-Vertrag.

⁹⁰ Vgl. *Brunner* (1993), S. 7 und *Heintzen* (1991), S. 319. Gleichwohl ist auf Interpretationsspielräume sowie auf eine möglicherweise instrumentelle Verfolgung des Subsidiaritätsprinzips hinzuweisen.

⁹¹ Vgl. Art. 3a und 102a EG-Vertrag.

⁹² Erstens als im Hinblick auf den Gemeinsamen Markt funktionales Prinzip in Art. 100 und 235 E(W)G-Vertrag; zweitens in direkter Form vorübergehend für den Umweltbereich in Art. 130r Abs. 4 EWG-Vertrag sowie später allgemein in Art. 3b EG-Vertrag. Zur herrschenden Meinung vgl. *Constantinesco* (1990), S. 168 - 171.

⁹³ Vgl. Art. B Abs. 2 EU-Vertrag.

⁹⁴ Vgl. *Heintzen* (1991), S. 320 und *Scott/Peterson/Millar* (1994), S. 52.

überlegen, auf welcher Ebene eine solche Kohäsionsaufgabe anzusiedeln ist. Sollten schließlich signifikante Abweichungen von einer auf diese Weise spezifizierten gemeinwohl-rationalen Politiklösung festzustellen sein, ergibt sich daraus weiterer Erklärungsbedarf.

III. Die Begründbarkeit von Kohäsionspolitik aus ordnungspolitischer Sicht

Aus der politischen Zielsetzung und vertraglichen Verpflichtung, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Gemeinschaft zu stärken, kann wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf in Form einer räumlichen Ausgleichspolitik abgeleitet werden. Derartige regionalpolitische Maßnahmen greifen korrigierend in das im Raum erzielte Marktergebnis ein. Sie verstoßen damit jedoch gegen das Grundsatzbekenntnis zur marktwirtschaftlichen Ordnung sowie gegen das Subsidiaritätsprinzip als zentralem Ordnungsprinzip für das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft. Kohäsionspolitische Aktivitäten müssen ihrem Wesen nach subsidiär sein: Nur wenn die Marktkräfte im Verlaufe des Integrationsprozesses nicht zum Abbau, sondern zur Verfestigung sozioökonomischer Disparitäten oder gar zu einer zunehmenden wirtschaftlichen Divergenz zwischen den gemeinschaftlichen Teilgebieten führen, ist Kohäsionspolitik mit Hilfe der normativen Theorie zu rechtfertigen.

Der Frage wirtschaftlicher Konvergenz - konkretisiert in Gestalt einer europaweiten Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen - kommt daher erhebliche wirtschaftspolitische Bedeutung zu. Ihr soll im folgenden Abschnitt B.III.1. nachgegangen werden. Überdies sind wirtschaftspolitische Eingriffe staatlicherseits - speziell auf der Mesoebene - in Anbetracht der ordnungspolitischen Grundsatzentscheidung, die mit der Auswahl des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems gefällt wurde, nur dann gerechtfertigt, wenn diese dem Wirken der Marktkräfte überlegen sind. Diese komparative Fragestellung ist im nächsten Abschnitt B.III.2. zu erörtern.

1. Sozioökonomische Konvergenz oder Divergenz?

Untersuchungen zur Konvergenzhypothese besitzen eine lange Tradition in einzelnen Spezialgebieten der Nationalökonomie sowie in einigen ihrer Nachbardisziplinen.⁹⁵ Ins Zentrum wirtschaftswissenschaftlicher Forschungstätigkeit

⁹⁵ Für einen Überblick über konvergenz- und divergenztheoretische Ansätze vgl. Robson (1987), S. 169 - 175, *Cappelin/Molle* (1988), S. 5 - 9, kursivisch *Krugman*

rückte die Konvergenzfrage erst in jüngerer Zeit mit der zunehmenden wirtschaftlichen Integration sowie mit dem Wiederaufleben der Wachstumstheorie.⁹⁶ Aus dem gestiegenen Forschungsinteresse an Konvergenzproblemen resultierte ein reichhaltiges Angebot an Theorien und Erklärungsansätzen. Die folgende Diskussion beschränkt sich daher darauf, die jüngste Konvergenzdebatte - vor dem Hintergrund der oben abgeleiteten Anforderungen an einen gemeinwohl-rationalen Entscheidungsträger - auf ihre wirtschaftspolitischen Implikationen hin zu überprüfen. Dabei werden zuerst konvergenztheoretische Ansätze, anschließend divergenztheoretische Argumente in bezug auf ihr Begründungspotential für eine europäische Kohäsionspolitik geprüft.

1. Mit der Frage nach ökonomischer Konvergenz zwischen sich realwirtschaftlich integrierenden Volkswirtschaften befassen sich zunächst die auf einem gemeinsamen Annahmensatz fußenden Handels- und Integrationstheorien.⁹⁷ So kann unter gewissen Voraussetzungen in der langen Frist bereits der freie Warenaustausch zu einer (tendenziellen) Angleichung oder - unter allerdings sehr restriktiven Bedingungen - gar einem vollständigen Ausgleich der Faktorpreise führen.⁹⁸ Faktorpreise sind aber auch gleichzeitig Einkommen. Demzufolge käme es allein durch vermehrten Handel zu einer Annäherung der Einkommensverhältnisse und schließlich zu einem Abbau der wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den europäischen Volkswirtschaften, die sich zu einer Zollunion integrieren. Darüber hinaus kommt es durch einen zunehmend liberalisierten europäischen Faktorverkehr zu einer direkten Angleichung der Faktorerträge und damit der Wohlstandsniveaus.⁹⁹ Da im Zuge der europäischen Integration ansteigende Handelsspezialisierung und Faktorverkehr zur wirtschaftlichen Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten führen,¹⁰⁰ erübrigen sich kohäsionspolitische Eingriffe.

Mit dem Zusammenwachsen der nationalen europäischen Volkswirtschaften zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum verlieren außenwirtschaftliche und gewinnen binnenorientierte Ansätze in der Konvergenz- und Kohäsionsdebatte zunehmend an Bedeutung.¹⁰¹ Neben der neoklassischen Handels- und Integrati-

(1991a), S. 6 f., synoptisch, vor allem für ältere Divergenztheorien *Schäfers* (1993), S. 198 - 200 sowie umfassend aus wachstumstheoretischer Sicht *Bode* (1996).

⁹⁶ Vgl. *Pritchett* (1996), S. 40 f.

⁹⁷ Vgl. *Rose* (1989), S. 273 f. bzw. *Robson* (1987), S. 14.

⁹⁸ Vgl. ausführlich *Rose* (1989), S. 318 - 342; kritisch dazu *Giersch* (1990), S. 4 f. und *Krugman* (1991a), S. 72 - 74.

⁹⁹ Zum Zusammenhang zwischen Güter- und Faktoraustausch vgl. zusammenfassend *Straubhaar* (1992), S. 569.

¹⁰⁰ Zu einem derartigen Ergebnis gelangt - nach Abwägen konvergenz- und divergenzrelevanter Faktoren - die handels- und integrationspolitische Studie von *Neven* (1990), S. 46.

¹⁰¹ Vgl. *Krugman* (1991a), S. 8.

onstheorie hat sich in jüngerer Zeit vor allem die Wachstumstheorie sowohl mit der internationalen und europäisch-nationalen wie auch zunehmend mit der interregionalen Konvergenzproblematik auseinandergesetzt.¹⁰²

Das traditionelle *Solow*-Modell prognostiziert insbesondere für ähnliche bzw. für in vergleichbaren Entwicklungsstadien befindliche Volkswirtschaften eine Tendenz zur wirtschaftlichen Konvergenz - selbst dann, wenn nicht für möglicherweise unterschiedliche Steady-states kontrolliert wird. Die Konvergenzaussagen der neoklassischen Wachstumstheorie stützen sich dabei im wesentlichen auf die Annahme abnehmender Grenzproduktivität beim akkumulierenden Faktor Kapital. Demnach näherten sich Mitgliedstaaten und Regionen mit im Gemeinschaftsvergleich anfänglich niedrigem Pro-Kopf-Kapitaleinsatz und -output den in bezug auf Einkommen und Kapitalausstattung zwar besser gestellten, dafür aber mit geringeren Grenzerträgen bei weiterer Kapitalbildung produzierenden Ländern und Regionen relativ zügig an.¹⁰³

Die Konvergenzprognosen des neoklassischen Wachstumsmodells, die für gewöhnlich auf der Vorstellung einer geschlossenen Volkswirtschaft beruhen, werden durch den angestrebten einheitlichen Kapitalmarkt und die gerade in einer interregionalen Analyse zu berücksichtigende wirtschaftliche Offenheit von Teilräumen in ihrer Tendenz noch verstärkt.¹⁰⁴ Faktorwanderungen aus Regionen mit niedrigeren in Regionen mit höheren Faktoreinkommen sowie die Möglichkeit einer schnelleren technologischen Diffusion und Imitation führen zu einer rascheren Angleichung der Einkommensniveaus.

Aus dem konvergenzoptimistischen traditionellen Wachstumsmodell läßt sich also zunächst kein ökonomisch unabweisbarer, auch nicht ein subsidiärer kohäsionspolitischer Handlungsbedarf ableiten. Eine langfristig wachstumsstimulierende Politik wäre im Rahmen dieses Ansatzes aufgrund des exogen bestimmten, gleichgewichtigen Steady-state-Wachstums nicht möglich.¹⁰⁵ Sie wäre überdies nicht notwendig, da rasch konvergierende Ökonomien sich ohnehin in der Nähe ihres Steady-states befänden.

Erst die Berücksichtigung eines um den Faktor Humankapital erweiterten Kapitalbegriffs in der aggregierten Produktionsfunktion hat eine deutliche Verlangsamung der vorhergesagten interregionalen Konvergenzgeschwindigkeit zur Folge. Das auf diese Weise geschätzte und mit den von der Wachs-

¹⁰² Vgl. *Romer* (1994), S. 4 und *Seitz* (1995), S. 169.

¹⁰³ Zur Konvergenz im *Solow*-Modell vgl. *Barro/Sala-i-Martin* (1992), S. 226 und (1995), S. 38, *Wolf* (1994a), S. 749 sowie *Fratianni/Huang* (1995), S. 65 f.

¹⁰⁴ Vgl. hierzu *Ploeg/Tang* (1992), S. 22, *Burda/Funke* (1993), S. 13 sowie *Barro/Mankiw/Sala-i-Martin* (1995), S. 104 und 109.

¹⁰⁵ Zu den wirtschaftspolitischen Implikationen des neoklassischen Modells vgl. *Hofman/Koop* (1991), S. 88, *Kösters* (1994), S. 117 f. und *Wolf* (1994b), S. 188.

tumstheorie stilisierten Fakten weitgehend zu vereinbarende Konvergenztempo beläuft sich auf jährlich weniger als 2 % der ursprünglichen Konvergenzlücke. Es bedarf mit anderen Worten einer Periode von über 35 Jahren oder mehr als einer Generation, um eine bestehende Einkommensdisparität nur zu halbieren.¹⁰⁶

Trotz wirtschaftlicher Annäherung kann sich eine konvergenzbeschleunigende Kohäsionspolitik empfehlen, wenn sich die 2 %-Konvergenzregel des modifizierten neoklassischen Wachstumsmodells integrationspolitisch als nicht akzeptabel erweist. Eine moderne wachstumstheoretische Begründung für Kohäsionspolitik würde sich dann vornehmlich auf Annahmen über die Zeitpräferenz eines (fiktiven) repräsentativen europäischen Konsumenten stützen. Faktisch stellte die große Gruppe der europäischen Verbraucher allerdings ein sehr uneinheitliches ökonomisches Artefakt dar.

2. Tatsächlich handelt es sich bei der vom traditionellen Wachstumsmodell vorhergesagten Einkommensangleichung nur um eine bedingte Konvergenz.¹⁰⁷ So können insbesondere exogene Schocks die prognostizierte Konvergenztendenz überlagern und zu einer zunehmenden Streuung regionaler und nationaler Einkommensniveaus führen. In der kohäsionspolitischen Realität sind über den bisherigen Integrationszeitraum nicht nur beachtliche Schwankungen in der Streuung der regionalen und nationalen Pro-Kopf-Einkommen festzustellen. Überdies ergeben sich auch über längere Zeiträume auftretende Nicht-Konvergenzen in den Einkommensniveaus einzelner gemeinschaftlicher Teilgebiete, insbesondere zwischen Nord und Süd.¹⁰⁸ Doch mit diesen Beobachtungen allein lassen sich regionalpolitische Aktivitäten noch nicht begründen. Vielmehr bedarf es eines theoretisch fundierten und empirisch hinreichend belegten Erklärungsansatzes, um den Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips gerecht zu werden.

Erklärungsmöglichkeiten für wirtschaftlich disparitäre Entwicklungen in der Gemeinschaft können insbesondere die in der Neuen Wachstumstheorie, zum Teil aber auch in der Neuen Handelstheorie ausgearbeiteten Argumente liefern.¹⁰⁹ Ansatzpunkt endogener Wachstumsmodelle ist die Aufhebung oder

¹⁰⁶ Zu den Schätzergebnissen vgl. *Barro/Sala-i-Martin* (1991), S. 147, (1995), S. 399 sowie mit verschiedenen Varianten *Neven/Gouyette* (1995), S. 56 f.

¹⁰⁷ Zu den Konzepten der β - und σ -Konvergenz sowie deren Zusammenhang vgl. *Barro/Sala-i-Martin* (1991), S. 112 f. und (1995), S. 31 f.; vgl. kritisch dazu *Chatterji* (1992), S. 59 und 62.

¹⁰⁸ Zur Streuung regionaler und nationaler Einkommensniveaus vgl. *Kommission* (1991), S. 21 und Tab. A.5, S. 87, *Commission* (1994), S. 37 und Tab. A.5, S. 176, *Neven/Gouyette* (1995), S. 54 f. sowie *Commission* (1996), S. 19 und Tab. 7, S. 135.

¹⁰⁹ Diese werden vor allem von seiten der Kommission in die aktuelle Konvergenzdebatte eingebracht. Vgl. zum Beispiel *Kommission* (1995b), S. 124 f.

Kompensation der zentralen *Inada*-Bedingung abnehmender Grenzerträge beim akkumulierenden Produktionsfaktor Kapital, so daß auch Wirtschaftsgebiete mit relativ hohem Kapitaleinsatz zur Aufrechterhaltung ihrer Wohlstandsposition ein dauerhaft hohes Einkommenswachstum aufweisen können.

Gegenüber den oben diskutierten neoklassischen Konvergenzansätzen zeichnet sich insbesondere ein Teil der neueren Wachstumsmodelle durch die Einbeziehung räumlicher Aspekte aus. Die räumliche Dimension wird dabei über die Berücksichtigung räumlicher Externalitäten, speziell über die bereits von *Marshall* angeführten externen Skalenerträge und von der Raumwirtschaftslehre unter der Rubrik Lokalisierungs- und Urbanisierungsvorteile diskutierten Effekte eingeführt.¹¹⁰ Die Annahme positiver externer Effekte gewährleistet steigende Skalenerträge und Nicht-Konvexität der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion. Mit gesamtwirtschaftlich zunehmenden Skalenerträgen ist auch in Hocheinkommensgebieten ein dauerhaft hohes Wachstum möglich. Auf diese Weise lassen sich regionale Agglomerationen sowie Nicht-Konvergenzen bzw. Divergenzen in den regionalen Pro-Kopf-Einkommen erklären.

In kohäsionspolitischer Hinsicht lassen sich aus der Existenz räumlicher Externalitäten und der Prognose von möglicherweise wirtschaftlicher Nicht-Konvergenz grundlegend neue Schlußfolgerungen ziehen. Da es sich bei den betrachteten Externalitäten um positive externe Effekte handelt, führt die rein marktlich-privatwirtschaftlich organisierte Produktion der Externalitäten verursachenden Güter zur Unterversorgung mit diesen Gütern sowie ihren Externalitäten und so zu fortdauernden Wachstumsdefiziten und -differenzen. Von einer solchen Unterversorgungslage kann insbesondere in den wirtschaftlich rückständigsten Gebieten der Gemeinschaft ausgegangen werden.

Um nun permanenten Einkommens- und Wachstumsdifferenzen entgegenzuwirken, sind zum einen die kritischen Wachstumsfaktoren zu bestimmen. Zum anderen ist die Bildung dieser Engpaßfaktoren in den benachteiligten Regionen wirtschaftspolitisch zu fördern. Es ergeben sich jedoch sowohl beim empirischen Beleg sowie der zwingenden theoretischen Begründung für Kohäsionspolitik als auch bei der Umsetzung der wirtschaftspolitischen Empfehlungen in konkrete kohäsionspolitische Maßnahmen erhebliche Schwierigkeiten:

Zentrales Problem einer raumwirtschafts- und wachstumstheoretischen Rechtfertigung kohäsionspolitischer Aktivitäten bleibt die empirische Untermauerung der Externalitätenhypothese.¹¹¹ Von der Externalitätenfrage hängt

¹¹⁰ Vgl. im einzelnen *Krugman* (1991a), S. 36 - 38 und (1991b), S. 484 f. sowie *Haagen/Hammond* (1994), S. 2 f.; aus raumwirtschaftstheoretischer Sicht vgl. *Böventer* (1981), S. 410 und 417. Zu externen Skaleneffekten in der Neuen Außenhandelstheorie vgl. *Baldwin* (1992), S. 821 und *Meckl/Rosenberg* (1995), S. 214.

¹¹¹ Vgl. hierzu bereits *Böventer* (1981), S. 418 und 426.

das Effizienzargument und damit die ökonomische Begründung für Kohäsionspolitik in entscheidendem Maße ab. Letztere könnte schließlich nicht auf von der Ökonomie definierte Effizienzziele und Effizienzbedingungen rekurrieren, sondern müßte auf politisch definierte, in demokratischen Systemen also insbesondere durch einen Wahlmechanismus vorzugebende Verteilungs- und Gerechtigkeitsziele zurückgreifen. Nun finden sich in der Realität zwar vielfältige beispielhafte Evidenzen - wie etwa regionale Agglomerationen wirtschaftlicher Aktivität -, welche mit dem Vorhandensein externer Skalenerträge vereinbar sind. In der empirisch orientierten Literatur werden Nachweis und Messung steigender Skalenerträge jedoch nach wie vor kontrovers diskutiert.¹¹² Immerhin haben sich Vermutungen, wonach solche Skaleneffekte insbesondere im industriellen Bereich zu erwarten sind, erhärten lassen.¹¹³

Eine zwingende wirtschaftspolitische Schlußfolgerung für Kohäsionsmaßnahmen ist aus der Existenz von räumlichen Externalitäten allerdings nicht abzuleiten. Vielmehr lassen sich - in Abhängigkeit von den zugrundeliegenden Strukturparametern sowie von der unterstellten aggregierten Produktionsfunktion - mit dieser Art von Modellen sowohl konvergente als auch divergente wirtschaftliche Entwicklungen prognostizieren.¹¹⁴ Wird fernerhin technischer Fortschritt als Resultat intentional handelnder Wirtschaftssubjekte explizit modelliert,¹¹⁵ erweisen sich unter Umständen ordnungspolitische Maßnahmen gegenüber einer direkten Beeinflussung des Marktprozesses - insbesondere im Bereich des Patentwesens - als wachstums- und konvergenzpolitisch zweckmäßigste Maßnahmen.

Zuletzt müssen die wichtigsten wachstumsfördernden Faktoren bestimmt werden.¹¹⁶ Nach herrschender Meinung gelten (öffentliche) Investitionen insbesondere in infrastrukturelle Maßnahmen, Humankapitalbildung sowie Innovationen als Ergebnis von Forschung und Entwicklung als Hauptdeterminanten wirtschaftlichen Wachstums. Als problematisch erweist sich allerdings eine operationale Definition sowie die Messung der Engpaßfaktoren und ihrer Einflüsse auf Wachstum und Konvergenz.¹¹⁷ Darüber hinaus bestehen für die Wirt-

¹¹² Charakteristisch für die Lücke zwischen beispielhafter Evidenz und empirischem Beleg *Krugman* (1991a), S. 5. Für einen Überblick über die jüngere empirische Externalitätendiskussion vgl. *Oulton* (1994), S. 2 f.

¹¹³ Für Großbritannien vgl. *Oulton* (1994), S. 23; für einige US-Regionen vgl. *Hagen/Hammond* (1994), S. 21 f.

¹¹⁴ Vgl. *Barro/Sala-i-Martin* (1995), S. 40 - 42 sowie 45.

¹¹⁵ Vgl. *Romer* (1990), S. 72 sowie ausführlich *Schneider/Ziesemer* (1995), S. 446 - 460.

¹¹⁶ Zur herrschenden Meinung über die kritischen Wachstumsfaktoren vgl. *Bertoldi/Goybet* (1992), S. 6, *Boltho/Holtham* (1992), S. 9, *Ploeg/Tang* (1992), S. 19 f. sowie *Fratianni/Huang* (1995), S. 80.

¹¹⁷ Vgl. *Boltho/Holtham* (1992), S. 9 f.

schaftspolitik erhebliche Informationsdefizite bezüglich eines situationsgerechten und richtig dosierten Einsatzes kohäsionspolitischer Förderinstrumente.

Welche wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen sind am Ende aus der Konvergenzdiskussion für die Kohäsionspolitik abzuleiten? Eine rein ökonomische Rechtfertigung für regionale Strukturpolitik, die hohen wissenschaftlichen Ansprüchen und damit auch der subsidiären Beweislastregel genügt, läßt sich aus dem gegenwärtigen Stand der Konvergenz-Divergenz-Debatte nicht gewinnen. Zwar scheint der gemeinschaftliche Konvergenzprozeß von einer großen Trägheit gekennzeichnet. Dem Ergreifen kohäsionspolitischer Maßnahmen steht freilich eine große Unsicherheit über das wahre ökonomische Modell und demzufolge über die Wirkung kohäsionspolitischer Maßnahmen entgegen. Gegen eine gemeinschaftliche Kohäsionspolitik spricht fernerhin die Feststellung, daß zumindest der Divergenzstandpunkt (bisher) nicht bestätigt werden konnte.¹¹⁸ Insoweit müßte sich also der oben definierte, gemeinwohlorientierte handelnde Wirtschaftspolitiker kohäsionspolitischer Aktivitäten weitgehend enthalten.

Lediglich unterhalb des Subsidiaritätsmaßstabes, bei bestimmten verteilungspolitischen Zielvorstellungen sowie bei hoher Zeitpräferenz ist eine regionale Wachstums- und Strukturpolitik zu begründen. Insofern nämlich positive Zusammenhänge zwischen Wachstum einerseits und öffentlicher Investition, Humankapital sowie Forschung und Entwicklung andererseits bestehen, sind angebotspolitische Maßnahmen als konvergenzpolitisch zweckmäßig einzustufen. Tatsächlich kann die Förderung der voranstehenden Faktoren jedoch auch agglomerative und andere negative Tendenzen stärken bzw. hervorrufen. Insbesondere die Förderung von europäischer statt lokal-regionaler Infrastruktur kann zur verstärkten räumlichen Konzentration, die Förderung von Forschung und Entwicklung zu erhöhter Branchenkonzentration führen.¹¹⁹ Lediglich die positiven Wachstums- und Entwicklungswirkungen von Humankapitalbildung sind weitgehend unbestritten.¹²⁰ Nichtsdestotrotz konzentriert die Gemeinschaft erhebliche Förderaktivitäten in den vorgenannten Bereichen.¹²¹

¹¹⁸ Zu dieser Diagnose vgl. Santos (1991), S. 645.

¹¹⁹ Zum nicht eindeutigen bzw. eindeutig positiven Zusammenhang von Wachstum und Infrastrukturinvestition vgl. Gramlich (1994), S. 1189, Vickerman (1994), S. 3 und 17 f. Martin/Rogers (1995), S. 342 f. sowie Wink (1996), S. 306; von Wachstum sowie Forschung und Entwicklung vgl. Jones (1995), S. 759 f.

¹²⁰ Zur Beziehung von Wachstum und Humankapital vgl. Gould/Ruffin (1995), S. 431 und Homburg (1995), S. 344 f.; für eine differenziertere Betrachtung vgl. Timmermann (1995), S. 222 f.

¹²¹ Vgl. Begg/Mayes (1993b), S. 444 und Commission (1996), S. 92 f.

2. Zur komparativen Rechtfertigung strukturpolitischer Eingriffe

Doch auch ein reiner Negativbeleg im Sinne einer divergenten Entwicklung der gemeinschaftlichen Teilräume würde einem strengen subsidiären Maßstab nicht genügen. Unabhängig von der theoretisch-empirischen Begründung staatlicher Maßnahmen durch eine Art Marktunvollkommenheit stellt sich auch im Falle einer pragmatischen Kohäsionspolitik die kaum ex ante, selbst ex post nur schwer zu beantwortende Frage, ob und inwieweit diese dem Wirken der Marktkräfte in konvergenzpolitischer Hinsicht überlegen ist.

Strukturpolitische Maßnahmen können einerseits in den geförderten Gebieten zusätzliches Wachstum hervorrufen. Wirtschaftspolitische Eingriffe, insbesondere in Form von Kohäsionstransfers ziehen jedoch, da sie auch finanziert und getragen werden müssen, auf der anderen Seite Effizienz- und Wachstumseinbußen nach sich. Folglich können die wirtschaftspolitischen Maßnahmen aus subsidiärer Sicht nur dann gerechtfertigt werden, wenn sie ein eindeutig besseres Konvergenzergebnis als der Marktmechanismus hin zu einem möglichst hohen allgemeinen Wohlstandsniveau bei nur geringen Wohlfahrtskosten gewährleisten.

Von seiten der gemeinschaftlichen Entscheidungsträger wird eine in erster Linie input-orientierte Evaluierung der kohäsionspolitischen Förderprogramme durchgeführt. Letztere gelangt insgesamt zu einer sehr positiven Beurteilung der bisher durchgeführten Maßnahmen. Allerdings kann die nur bedingt aussagekräftige Messung strukturpolitischer Inputs eine ergebnisorientierte Erfolgskontrolle nur unzureichend ersetzen.¹²² Die konvergenzpolitische Erfolgskontrolle wird im vorliegenden Falle jedoch durch einige Sonderfaktoren besonders erschwert: zum einen durch die nur langsame Einwirkung und folglich sehr späte Meßbarkeit von Strukturmaßnahmen, zum anderen durch die zwar ohnehin vorhandene, aber integrationsbedingt besonders ausgeprägte Anti-monde-Problematik.¹²³ Doch auch wenn der bisherige Förder- und Datenzeitraum zur Beurteilung strukturpolitischer Wirkungseffekte eventuell als noch zu kurz gelten mag und die Wirkung der eingesetzten strukturpolitischen Instrumente nur schwer zu isolieren ist; eine erste ergebnisorientierte Erfolgskontrolle anhand der unter dem ökonomischen Prinzip zu verfolgenden primären Förderzielsetzungen (Pro-Kopf-Einkommensangleichung und Beschäftigung) ist dadurch nicht ausgeschlossen:

¹²² Vgl. hierzu *Kommission* (1995a) - Bilanz der Förderperiode 1989 - 1993; kritisch zur regionalpolitischen Evaluierung durch die Kommission vgl. bereits *Ridinger* (1992a), S. 651, *Begg/Mayes* (1993b), S. 444 und *Bachtler/Michie* (1995), S. 746.

¹²³ Zur kohäsionspolitischen Erfolgskontrolle vgl. *Bertoldi/Goybet* (1992), S. 18 f.; zur Anti-monde-Problematik (Wie wäre die Entwicklung ohne europäische Wirtschaftsintegration verlaufen?) vgl. *Ohly* (1993), S. 27 - 29.

Auf mikroökonomischer Ebene kommen Einzelfallstudien wiederholt zu dem Ergebnis, daß die einer inputorientierten Politikevaluierung implizit zugrunde liegende Annahme einer effizienten Verausgabung und Bewirtschaftung der Mittel nicht erfüllt ist.¹²⁴ Auch aus meso- und makroökonomischer Perspektive scheint der kohäsionspolitische Erfolg zumindest vor dem Hintergrund der Entwicklung des BIP/Kopf in den Kohäsionsländern als unsicher; denn gerade die wirtschaftlich schwächsten und damit prioritär geförderten Regionen schneiden in der relativen und absoluten Einkommensentwicklung schlecht ab.¹²⁵

Zwar zeichnen sich auf nationaler Ebene moderate Konvergenzfortschritte ab. Gleichzeitig stagniert jedoch die innerstaatliche Konvergenz weitgehend - angesichts der primär regionalen Ausrichtung der gemeinschaftlichen Strukturfonds eine wenig erfolgreiche Förderbilanz.¹²⁶ Ebenso konnten Untersuchungen zur regionalen Arbeitsmarktentwicklung bisher nicht belegen, daß es der gemeinschaftlichen Regionalförderung gelungen ist, das Arbeitslosigkeitsproblem in den vorrangigen Fördergebieten wesentlich abzumildern.¹²⁷

Hierfür kann auch nicht das im Gemeinschaftsvergleich geringe makroökonomische Gewicht der gemeinschaftlichen Förderprogramme verantwortlich gemacht werden.¹²⁸ Denn das Volumen der Strukturfondsmittel machte im Jahre 1992 - also nach Vollzug der Strukturfondsreform von 1988 und Durchführung des ersten mittelfristigen Finanzplanes (1988 - 1992) - in den präferentiell geförderten Peripherieländern Griechenland, Irland und Portugal schon 2,5 - 2,9 % sowie in Gesamtspanien 0,76 % des jeweiligen nationalen BIP aus.¹²⁹ Das Fördervolumen erreichte damit immerhin etwa die volkswirtschaftliche

¹²⁴ Vgl. rückblickend und zusammenfassend *EuRH* (1995), S. 6.

¹²⁵ Vgl. hierzu *Busch* (1992), S. 111 f., *Ridinger* (1992a), S. 651, *EUROSTAT* (1993b), Tab. B.2, S. 62, *Sitte/Ziegler* (1994), S. 219 sowie *Thomas* (1996), S. 13 f.

¹²⁶ Vgl. *Commission* (1996), S. 17 f. und 21. Für Portugal vgl. negativ *Sänger* (1993), S. 31 f.; für Spanien vgl. positiv *Fuente/Vives* (1995), S. 38 sowie kritisch dazu *Dolado* (1995), S. 42.

¹²⁷ Vgl. *Busch/Lichtblau* (1995), S. 43 und *Commission* (1996), S. 25.

¹²⁸ Vgl. zum Beispiel *Begg/Mayes* (1993b), S. 438 und *Fuente/Vives* (1995), S. 18.

¹²⁹ Eigene Berechnungen aus *EuRH* (1993), Abb. VIII B., S. 15 und *EUROSTAT* (1995a), Tab. B1, S. 59. Eine Regional-Betrachtung für Spanien würde Relationen hervorbringen, die ähnliche Größenordnungen wie in den drei voranstehenden Ländern erreichen. Vgl. dazu auch *Ginderachter* (1989), Tab. 2, S. 272. Auf ein noch größeres volkswirtschaftliches Gewicht der Kohäsionsförderung kommt man allerdings, wenn man das Prinzip der Additionalität von nationalen Aufwendungen und Gemeinschaftsausgaben - vgl. Art. 5 Strukturfonds-Rahmenverordnung - berücksichtigt.

Bedeutung der Marshall-Plan-Hilfe im Nachkriegseuropa.¹³⁰ Mit der erneuten Strukturfondsreform und der Umsetzung der zweiten mittelfristigen Finanzplanung (1993 - 1999) werden in den ärmsten Mitgliedstaaten Fördervolumina von rund 4 % des nationalen BIP erreicht, die auf regionaler Ebene noch übertroffen werden.¹³¹ Die vergleichsweise geringe Effektivität der gemeinschaftlichen Regionalförderung scheint vielmehr die nationalen regionalpolitischen Erfahrungen einiger Mitgliedstaaten zu bestätigen.¹³²

Der einer kohäsionspolitisch motivierten Konvergenzzielsetzung verpflichtete Wirtschaftspolitiker sieht sich daher bei der grundsätzlichen Begründung von Kohäsionspolitik mit folgenden ökonomischen Fakten konfrontiert: Erstens neigen die Teilräume der Gemeinschaft zu einer - wiewohl zum Teil schwachen - wirtschaftlichen Konvergenz, keinesfalls aber einer ausgeprägten Divergenz. Zweitens bereitet die ökonomische Begründung für kohäsionspolitisches Eingreifen angesichts konkurrierender, zum Teil aber noch zu wenig abgesicherter Erklärungsansätze große Schwierigkeiten. Drittens ist der Erfolg kohäsionspolitischer Maßnahmen bisher weder hinreichend belegt noch garantiert und überdies mit gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Effizienzeinbußen verbunden. Angesichts dieser Diagnose ist dem mit einer subsidiären Grundhaltung ausgestatteten, gemeinwohl-rational handelnden Politiker im Bereich der Kohäsionsförderung eher wirtschaftspolitische Zurückhaltung anzuraten.

Zwar ist für den Fall, daß sich einer oder mehrere der ökonomischen Befunde ändern, auch eine Korrektur dieser Handlungsorientierung zu erwägen. Tatsächlich betrieben die kohäsionspolitischen Entscheidungsträger der Gemeinschaft in zumindest teilweiser Kenntnis der voranstehenden Begebenheiten und Unwägbarkeiten in der jüngeren Integrationsgeschichte mit Nachdruck den Auf- und Ausbau einer regionalen Strukturpolitik. Diese Vorgehensweise ist schwer mit der Gemeinwohlhypothese in Einklang zu bringen; denn sie beachtet sowohl das subsidiäre Verhältnis zwischen Staat und Markt als auch das auf ständige Überprüfung staatlicher Hilfestellung drängende subsidiäre Rückführungsgebot nur in unzureichendem Maße.

Selbst wenn sich der wirtschaftspolitische Entscheidungsträger der Gemeinschaft aufgrund von Befundänderungen oder aus anderen Gründen für die Einführung einer regionalen Kohäsionsförderung entschieden hat, folgen noch weitere, wirtschaftspolitisch relevante Fragen. Auch hier ist zu untersuchen, ob bzw. welche Maßstäbe sich mit Hilfe von ökonomischer Theorie und Subsidi-

¹³⁰ Die Marshall-Plan-Hilfe erreichte in Deutschland, dem Vereinigten Königreich, Frankreich und Italien 1,5 - 2,9 % des jeweiligen nationalen BIP. Vgl. *Ginderachter* (1989), S. 279. Für Deutschland vgl. insbesondere *Knapp* (1981), S. 424 f.

¹³¹ Vgl. *Hatem* (1994), S. VI und *Commission* (1996), Tab. 24, S. 144.

¹³² Vgl. hierzu *Faini* (1995), S. 44.

aritätsprinzip für gemeinwohl-rationales Handeln aufstellen lassen. Dabei ist wiederum zu prüfen, inwieweit diese Anforderungen in der integrationspolitischen Realität berücksichtigt werden.

IV. Europäische Regionalpolitik aus fiskalföderalistischer Sicht

Die Europäische Gemeinschaft stellt realiter und speziell in wirtschaftspolitischer Hinsicht weniger den in der traditionellen Wohlfahrtstheorie institutionell nicht weiter untergliederten Einheitsakteur dar. Vielmehr handelt es sich bei der Gemeinschaft um ein politisches Mehrebenensystem. Dieses gliedert sich im wesentlichen in eine gemeinschaftliche und eine mitgliedstaatliche sowie in eine subnationale, insbesondere regionale Ebene. Wenn kohäsionspolitische Eingriffe in den marktlich organisierten Wirtschaftsprozeß und dessen Ergebnisse als volkswirtschaftlich begründet oder aus anderen Gründen als notwendig erachtet werden, dann ist folgende konstitutionelle Überlegung anzustellen: Wo, auf welcher Ebene des politischen Systems der Gemeinschaft soll die Aufgabe 'Kohäsion' angesiedelt werden?

Die voranstehende Fragestellung ist wiederum Element einer umfassenderen Frage nach der optimalen vertikalen Aufgabenverteilung zwischen Gemeinschaftsebene einerseits und nationaler und regionaler Ebene andererseits.¹³³ Um die Optimalität der Aufgabenzuordnung auf die einzelnen Ebenen des europäischen Gemeinwesens beurteilen zu können, bedarf es geeigneter Maßstäbe und Kriterien. Diese liefert die bereits im *MacDougall*- wie im *Padoa-Schioppa*-Bericht hinzugezogene, gerade im Hinblick auf multijurisdiktionale und mehrschichtige Regierungssysteme differenzierende¹³⁴ ökonomische Theorie des Fiskalföderalismus.

Aufgrund der noch unklaren, im Fluß befindlichen Aufgabenverteilung besitzt gerade die Ausgangsvermutung für die vertikale Aufgabenzuordnung in der Gemeinschaft großes Gewicht. Insofern es sich bei der Föderalisierung zuvor unabhängiger Nationalstaaten um einen Zentralisierungsprozeß handelt,¹³⁵ kann das Subsidiaritätsprinzip - streng angewandt - als Vorsichtsmaßnahme gegen eine übermäßige Zentralisierung von Aufgaben fungieren. Eine starke

¹³³ Möglicherweise vorzunehmende innerstaatliche Aufgabenumverteilungen stehen folglich nicht zur Diskussion. Weiterhin handelt es sich - insofern nicht für einzelne Aufgaben maßzuschneidende kollektive Zweckverbände, sondern die wichtigsten gebietskörperschaftlichen Ebenen der Gemeinschaft Ausgangspunkt der Analyse bilden - nicht um eine funktionalföderalistische Untersuchung. Zum Konzept des Funktionalföderalismus vgl. *Straubhaar* (1995), S. 185.

¹³⁴ Vgl. *Olson* (1986), S. 124.

¹³⁵ Vgl. *Blöchliger/Frey* (1992), S. 517.

Zentralisierung ursprünglich rein nationaler und regionaler Entscheidungskompetenzen ist in der jüngeren Vergangenheit auf dem Gebiet der regionalen Strukturpolitik zu beobachten. Deshalb ist im folgenden im Rahmen einer Einzelaufgabenprüfung zu eruieren, inwieweit bei der Aufgabe 'Kohäsion' die grundsätzliche Vorrangigkeitsregelung des Subsidiaritätsprinzips aus finanzföderalistischen Überlegungen heraus zugunsten einer zentralistischeren Aufgabenzuordnung durchbrochen werden sollte.

Die folgende strukturpolitische Aufgabenverteilungsdiskussion erörtert in erster Linie das konstitutionelle Problem der optimalen Kompetenzzuordnung. Für die ökonomischen bzw. liberal-demokratischen Grundsätze größtmöglicher Präferenzsouveränität und Entscheidungsautonomie der kleinsten bzw. untersten Gemeinschaft spielt hauptsächlich die Zuordnung von Kompetenzen eine Rolle. Implizit beinhaltet dies eine auch aus Gründen der demokratischen Kontrolle und politischen Verantwortlichkeit zu fordernde Gleichsetzung von Aufgabenkompetenz und Aufgabenerfüllung.¹³⁶ Faktisch können beide Aspekte zwar auseinanderfallen. Bei den folgenden Überlegungen handelt es sich jedoch lediglich um ein konstitutionelles normatives Referenzmodell zur Begründung und Beurteilung einer bestimmten Kompetenzverteilung.¹³⁷ Für dieses Modell haben postkonstitutionelle Durchführungsvereinbarungen sowie verwaltungs- bzw. vollzugsföderalistische Betrachtungen keine wesentliche Bedeutung.

In der ökonomischen Föderalismustheorie werden öffentliche Aufgaben bzw. deren vertikale Verteilung mit Hilfe der aus ökonomischen Zielsetzungen abgeleiteten funktionalen Kategorien Allokation, Distribution und Stabilisierung untersucht.¹³⁸ Da die vielschichtige wirtschaftspolitische Aufgabe 'Kohäsion' nicht allein unter eine Abteilung subsumiert werden kann, ist der optimale (De)Zentralisierungsgrad dieser zusammengesetzten Aufgabe vor dem Hintergrund aller drei von der Theorie vorgegebenen Funktionen zu diskutieren. Dabei wird zu prüfen sein, in welchem Maße der gegenwärtige, aber auch der angestrebte Zentralisierungsgrad kohäsionspolitischer Kompetenzen und Teilaufgaben den normativen Aussagen der auch von verantwortlicher Seite zwecks Legitimierung bemühten ökonomischen Föderalismustheorie entspricht. Es ist dann gegebenenfalls zu überlegen, wieweit sich aus einer auftretenden Diskrepanz zwischen normativer Theorie und faktischer Politikintegration ein positiv zu befriedigender Erklärungsbedarf ergibt.

¹³⁶ Vgl. *Peffekoven* (1980), S. 609 und 617.

¹³⁷ Vgl. ähnlich *Biehl* (1988), S. 64.

¹³⁸ Vgl. *Zimmermann* (1983), S. 10 und *Oates* (1990), S. 49; kritisch dazu vgl. *Pelkmans* (1982), S. 102.

1. Allokation, fiskalische Äquivalenz und Effizienz

Fragen des passiven Finanzausgleichs werden von der allgemeinen ökonomischen Föderalismustheorie vor allem unter allokativen Gesichtspunkten diskutiert. Auch kohäsionspolitische Leistungen sollen über eine optimale Faktorallokation zu einem präferenzgerechten und effizient erstellten öffentlichen Leistungsangebot beitragen. Allokationstheoretische Überlegungen tendieren zu einem dezentralen Staatsaufbau. Es stellt sich nun die Frage, in welchem Ausmaß regionale Strukturpolitiken aufgrund ihrer allokativen Zielsetzungen und Auswirkungen zu vergemeinschaften sind. Die Erörterung einer allokatungsgerechten kohäsionspolitischen Aufgabenzuordnung orientiert sich an drei Aspekten: erstens Konsumentenpräferenzen, zweitens Nutzenkreis und drittens effiziente öffentliche Leistungserstellung. Dabei wird von einer eng definierten, ausschließlich auf Niveau und Struktur des öffentlichen Leistungsangebotes ausgerichteten Allokationsaufgabe ausgegangen.¹³⁹

1. Grundsätzlich sollte das Angebot öffentlicher Güter den Präferenzen der Adressaten entsprechen. In bezug auf Kenntnis und Berücksichtigung von Bürger- und Konsumentenpräferenzen muß der regionalen und nationalen Ebene ein komparativer Vorteil gegenüber der europäischen Ebene zugesprochen werden.¹⁴⁰ Auf der einen Seite fällt es der europäischen Ebene aufgrund der größeren Bürgerferne ungleich schwerer, die wirtschaftspolitisch notwendigen Informationen über die relevanten Konsumentenpräferenzen zu beschaffen. Selbst fallweise einsetzbare Strukturfördermittel (Gemeinschaftsinitiativen) fließen daher nicht notwendigerweise in ihre volkswirtschaftlich sinnvollste Verwendung. Auch der einzelne Bürger muß wegen der größeren Distanz zum wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger bei geringeren Einflußmöglichkeiten höhere Informations-, Zeit-, Wege- sowie Artikulierungskosten für zentral bereitgestellte öffentliche Güter aufwenden.¹⁴¹ Letztendlich kann die auf europäischer Ebene intransparente Finanzierung regionalpolitischer Leistungen beim Gemeinschaftsbürger zu allokatonsverzerrenden Finanzierungssillusionen führen.

Auf der anderen Seite bietet die Gemeinschaftsebene ein Leistungsprogramm an, das sich an durchschnittlichen Präferenzen orientiert, das weitgehend standardisiert ist und somit zur Begrenzung der anfallenden Verwaltungskosten beiträgt. Allerdings ist die durch das zentral bereitgestellte Kompromißangebot frustrierte Minderheit in der Regel größer als bei dezentralem Lei-

¹³⁹ Vgl. ähnlich, hier allerdings auch Wachstumszielsetzungen berücksichtigend, Zimmermann (1983), S. 10 f.; anders, auch distributive Aspekte in die Allokationsfunktion einbeziehend, dagegen Straubhaar (1993), S. 106.

¹⁴⁰ Speziell für Regionen vgl. Scott/Peterson/Millar (1994), S. 52.

¹⁴¹ Vgl. allgemein Peffekoven (1980), S. 614.

stungsangebot, günstigstenfalls - bei völlig homogenen Präferenzen - gleich klein.¹⁴² Angesichts regional und national differierender Präferenzen sowie insbesondere eines regional und national sehr gut differenzierbaren Angebotes kohäsionspolitischer Leistungen sind daher von einer zentralisierten regionalen Strukturpolitik vornehmlich Nutzeneinbußen für den Gemeinschaftsbürger zu erwarten.

Aus präferenzanalytischer Sicht läßt sich die Zentralisierung regionalpolitischer Aufgaben lediglich mit Hilfe meritorischer nationaler oder regionaler Leistungen - wie zum Beispiel einer zentral festgelegten infrastrukturellen Mindestausstattung - rechtfertigen.¹⁴³ In der Regel versuchen übergeordnete Ebenen, meritorisches Verhalten unterer Ebenen durch zweckgebundene, an Eigenbeteiligungen geknüpfte Zuweisungen herbeizuführen. Derartige meritorische Eingriffe führen durch ihre Auflagen tendenziell zu einer budgetären Entmündigung der kleineren nationalen und regionalen Gemeinschaften. Da sie damit die Grundlagen des hier normativ vorausgesetzten Förderalismus aushöhlen und fernerhin gegen Konsumentensouveränität und Selbstbestimmung verstoßen, sind sie als präferentielle Begründung für die Vergemeinschaftung strukturpolitischer Kompetenzen wenig geeignet.

2. Fast alle öffentlichen Leistungen besitzen externe Effekte - so auch strukturpolitische Maßnahmen. Zwar beschränkt sich der Nutzenkreis regionalpolitischer Maßnahmen in der Regel auf die betreffende Region bzw. Arbeitsmarkregion.¹⁴⁴ Einige, von seiten regionaler oder nationaler Gebietskörperschaften bereitgestellte und finanzierte Strukturmaßnahmen entfalten jedoch erhebliche überregionale und übernationale Nutzenwirkungen. Überschreitet der Kreis der Nutzer den Kreis der zur Finanzierung herangezogenen Personen, ist das Äquivalenzprinzip¹⁴⁵ verletzt. Es kommt in der Folge zu einer systematischen Unterversorgung mit überregionalen und übernationalen Strukturprogrammen und -projekten.

Das Auftreten positiver Spillovers bei dezentral bereitgestellten regionalen und nationalen Strukturmaßnahmen mündet allerdings nicht grundsätzlich in eine Unterversorgungssituation. Länderübergreifende Maßnahmen lassen sich auch durch Verhandlungen zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften realisieren. Der Erfolg der Verhandlungslösung setzt gleichwohl eine sehr kleine Gruppe mit relativ homogenen Präferenzen voraus. So kommt es bei grenzüberschreitenden Förderkonzepten zu bi- oder trilateralen Vereinbarungen zwischen den Anliegerstaaten oder Anrainerregionen. Interregionale Projekte in

¹⁴² Vgl. Zimmermann (1983), S. 22.

¹⁴³ Vgl. Peffekoven (1980), S. 612 und 624.

¹⁴⁴ Vgl. Klodt u.a. (1992), S. 18 und 87.

¹⁴⁵ Vgl. Olson (1969), S. 483 und (1986), S. 123.

Grenzregionen¹⁴⁶ sollten demnach nicht allein durch eine europäische Zentralgewalt auszuformuliert, sondern besser den betroffenen Gebietskörperschaften überlassen werden.

Eine allokationseffiziente Bereitstellung grenzüberschreitender Strukturprojekte läßt sich jedoch bei größerer Teilnehmerzahl und heterogener Interessenslage kaum noch auf dem Verhandlungswege erreichen. Insbesondere im Falle eines europäischen öffentlichen Gutes, wenn alle nationalen und ein Großteil der regionalen Gebietskörperschaften zum Nutzerkreis der Strukturmaßnahmen gehören, sind hohe Verhandlungskosten sowie Organisations- und Trittbrettfahrerprobleme zu erwarten. Eine Unterversorgung kann dann nur noch durch eine europäische Zentralgewalt vermieden werden.¹⁴⁷

Mit positiven europaweiten Externalitäten ist zunächst im Randbereich der Kohäsionspolitik zu rechnen: Hier ist zuvörderst der Erhalt eines einheitlichen Marktes und die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen und Subventionswettläufen durch eine zentrale wettbewerbspolitische Aufsicht über die Regionalpolitiken der unteren Gebietskörperschaften zu nennen.¹⁴⁸ Weiterhin lassen sich insbesondere im Umweltbereich negative sowie im Forschungs- und Entwicklungsbereich eventuell positive Spillovers durch eine gemeinschaftliche Bereitstellung internalisieren. Nach Möglichkeit sollten jedoch regulative, im Gegensatz zu deregulativen Kompetenzen auf dezentraler Ebene belassen werden.¹⁴⁹

Auf kohäsionspolitischem Kerngebiet sind räumliche Überwirkungen größeren Ausmaßes insbesondere von den transeuropäischen Netzen zu erwarten.¹⁵⁰ Denn der Erfolg des Binnenmarktes hängt wesentlich von den Möglichkeiten eines europaweiten Güter- und Faktoraustausches ab. Das reibungslose Zustandekommen von Austauschbeziehungen setzt wiederum eine entsprechende Kommunikations- und Transportinfrastruktur sowie Interoperabilität zwischen den verschiedenen Infrastrukturnetzen voraus.¹⁵¹ Positiven Netzwerkexternalitäten sind allerdings so möglicherweise induzierte Agglomerationstendenzen gegenüberzustellen.

¹⁴⁶ Zur gemeinschaftlichen Strukturförderung in den Grenzregionen vgl. *Commission* (1994), S. 109 f.

¹⁴⁷ Vgl. allgemein *Olson* (1969), S. 480 f.

¹⁴⁸ Die Beihilfenkontrolle gemäß Art. 92 - 94 E(W)G-Vertrag durch die Kommission bildet insofern das ordnungspolitische Pendant zur prozeßorientierten Strukturpolitik.

¹⁴⁹ Für eine allgemeine föderalismustheoretische und -historische Ableitung vgl. *Weingast* (1993), passim und insbesondere S. 291.

¹⁵⁰ Vgl. dazu *Kommission* (1993), S. 82, *Turner* (1994), S. 253, *Weise* (1994), 174 f. und *Wink* (1996), S. 306 f.

¹⁵¹ Zur Nachfrage nach gesamteuropäischer bzw. sogenannter transeuropäischer Infrastruktur vgl. *Döhrn/Loeffelholz/Rappen* (1994), S. 396 - 398.

Eine gemeinwohl-orientierte Zentralgewalt dürfte daher kohäsionsrelevante und kohäsionspolitische Maßnahmen mit europaweiten Externalitäten erst nach sorgfältiger Wirkungsanalyse bereitstellen. Des weiteren sollte eine trennscharfe Äquivalenztheorie aufgrund des dehnbaren Externalitätenbegriffs¹⁵² bei der Aufgabenverteilung strenge Maßstäbe anlegen. So wäre insbesondere die gemeinschaftliche Beihilfenkontrolle auf eine effizienz- und binnenmarktorientierte Wettbewerbsaufsicht zu beschränken. Eine ausgleichsorientierte Beihilfenaufsicht sowie bisher von regionalen oder nationalen Gebietskörperschaften betriebene Förderpolitiken - wie weite Teile der raumbezogenen und insbesondere die gesamten zielgruppenspezifischen Maßnahmen - sind aufgrund ihrer beschränkten Nutzenkreise aus äquivalenztheoretischer Sicht nicht zentralisierungsfähig. Werden strukturpolitische Leistungen mit subeuropäischen Nutzenkreisen von der Gemeinschaftsebene durch eine Art Mehrheitsentscheid bereitgestellt, kann es schließlich zu einer Überversorgung kommen.¹⁵³

3. Für eine Vergemeinschaftung raumwirtschaftspolitischer Aktivitäten sprächen des weiteren Effizienzargumente wie die Unteilbarkeit von Strukturprojekten sowie bei einer zentralen Bereitstellung möglicherweise auftretende Skalenerträge. Letztere könnten zunächst bei der gemeinschaftlichen Bereitstellung eines einheitlichen, nicht mehr von Land zu Land variierenden regionalpolitischen Förderstandards anfallen. In der Realität sind allerdings aufgrund der regionalen Problemvielfalt in der Gemeinschaft kaum kohäsionspolitische Größenvorteile zu erwarten. Überdies resultieren aus dem mehrdimensionalen Zielkatalog in Verbindung mit einem immer weiter ausdifferenzierten Förder- und Finanzierungsinstrumentarium der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik ein steigender Verwaltungsaufwand sowie erhöhte Abstimmungs- und Koordinierungskosten zwischen Zielen, Instrumenten sowie fördernder und geförderten Gebietskörperschaften.

Darüber hinaus sind aus einer Zentralisierung und damit Monopolisierung vormals unabhängiger regionaler und nationaler Strukturpolitiken zusätzliche Effizienzeinbußen zu erwarten: Zum einen konkurrieren die nationalen und regionalen Gebietskörperschaften nicht mehr mit effizient und zu günstigen Steuerpreisen erstellten regionalpolitischen Leistungen um mobile Faktoren, insbesondere um Investitions- und Humankapital.¹⁵⁴ Auf der anderen Seite geht mit dem Wettbewerb der Standorte nicht nur der Anreiz zur effizienten Leistungserstellung, sondern auch die Vergleichs- und Informationsmöglichkeit

¹⁵² Zu Abgrenzungsproblemen beim Externalitätenbegriff vgl. *Tullock* (1969), S. 19 und 21 hin.

¹⁵³ Vgl. zu diesem Fall *Olson* (1969), S. 483.

¹⁵⁴ Speziell der Faktor Kapital im engeren Sinne scheint einen ausreichenden Mobilitätsgrad zu besitzen, um eine effizienzfördernde 'Abstimmung mit den Füßen' zu gewährleisten. Vgl. *Klodt u.a.* (1992), S. 15.

sowie das Innovationspotential für neue regionalpolitische Lösungen verloren.¹⁵⁵

Eine effizienzorientierte Begründung für gemeinschaftliche Aufgabenkompetenzen auf dem eigentlichen Gebiet der Strukturpolitik muß sich folglich auf Unteilbarkeiten zurückziehen. Einige strukturpolitische Leistungen erreichen Dimensionen, die von einzelnen Regionen und Mitgliedstaaten nicht mehr bereitgestellt werden können. Hierbei handelt es sich jedoch um die bereits äquivalenztheoretisch als bedingt zentralisierungsfähig eingestuften europäischen Infrastrukturnetze und größeren Forschungs- und Entwicklungsleistungen.

Eine allokationstheoretisch begründete Zuordnung kohäsionspolitischer Aufgaben hat also präferenz- und äquivalenztheoretische sowie Effizienzargumente gegeneinander abzuwägen. Da Präferenzüberlegungen grundsätzlich eine dezentrale Lösung befürworten, kommen lediglich öffentliche Güter mit europäischer Dimension - im kohäsionspolitischen Kernbereich vor allem transeuropäische Netze sowie eventuell Forschung und Entwicklung bei Großprojekten - nach eingehender Vorteilhaftigkeitsanalyse für eine Zentralisierung in Frage; nicht aber solche mit beschränkten Nutzenkreisen und räumlich begrenzten oder sonst internalisierbaren Externalitäten. Darüber hinaus sind im Randbereich noch zusätzliche Effizienzvorteile aus einer einheitlichen Binnenmarkt-Deregulierung, weniger aus einer verstärkten zentralen Regulierung zu erwarten.¹⁵⁶

2. Interpersonale und interregionale Umverteilung

Die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik beschränkt sich jedoch nicht auf eine reine Allokationsfunktion. Im demokratischen Entscheidungsprozeß gewonnene kohäsionspolitische Zielsetzungen beinhalten überdies verteilungspolitische Aufgaben. Durch distributionsorientierte Kohäsionsmaßnahmen sollen bestehende, politisch unerwünschte Primärverteilungen von Einkommen sowie binnenmarktlich induzierte Einkommensdisparitäten in eine nivellierende Richtung korrigiert werden.

Im Gegensatz zur finanzföderalistischen Allokationstheorie neigen distributionstheoretische Föderalismuserörterungen zu einer zentralen Aufgabenzuordnung.¹⁵⁷ Es ist gleichwohl auch hier vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsgrundsatzes zu prüfen, ob und in welchem Umfang im Rahmen des vorliegen-

¹⁵⁵ Zum Innovationspotential körperschaftlicher Konkurrenz vgl. *Forte* (1977), S. 365, *Soltwedel* (1987) und *Oates* (1990), S. 59.

¹⁵⁶ Zur aktuellen Diskussion vgl. *Hausmann* (1996), S. 14.

¹⁵⁷ Vgl. *Wildasin* (1990), S. 70.

den Spezialfall einer gegebenen verteilungsorientierten Kohäsionsförderung ein gemeinschaftliches Tätigwerden ökonomisch begründbar ist. Auch wenn sich Kohäsionsmaßnahmen haushaltsmäßig vornehmlich auf ausgabenseitige Aktivitäten beschränken, lassen sich zwei unterschiedliche verteilungspolitische Funktionen der gemeinschaftlichen Kohäsionsförderung festhalten: einerseits eine intraregionale bzw. intranationale interpersonale, andererseits eine interregionale bzw. europäische Einkommensumverteilung.¹⁵⁸ Beide Varianten distributionspolitischer Zielsetzungen werden im folgenden nacheinander diskutiert.

1. Als distributionspolitisches Ziel kann zunächst eine bestimmte vertikale Einkommensverteilung zwischen Personen und Gruppen innerhalb einer homogenen, abgrenzbaren territorialen Einheit angesehen werden. Ein solches Verteilungsziel ist nicht nur durch steuerliche Maßnahmen, sondern auch mit Hilfe von Transferzahlungen herbeizuführen. Gruppenspezifische Transferleistungen mit distributiven Funktionen sehen insbesondere die Ziele 3 und 4 der gemeinschaftlichen Kohäsionsförderung vor.

Um nun eine vollständige horizontale Gerechtigkeit zwischen sämtlichen Unionsbürgern und Einkommensgruppen nach einer einheitlichen, gemeinschaftsweit geltenden Verteilungsnorm zu gewährleisten, empfiehlt sich eine Vergemeinschaftung derartiger Distributionsfunktionen. Denn sonst - bei unabhängigen Verteilungspolitiken subeuropäischer Ebenen - könnte es zu einer fiskalischen Ungleichbehandlung verschiedener Individuen und Gruppen in gleicher wirtschaftlicher Lage kommen.¹⁵⁹ Eine mögliche Maßnahme zur Gleichbehandlung über alle Ebenen stellen kohäsionspolitische Transfers dar.

Analog zur Allokationstheorie stehen einer zentralen Zuordnung distributionspolitischer Funktionen jedoch möglicherweise regional oder national differierende verteilungspolitische Präferenzen entgegen. Präferenzunterschiede dokumentieren sich nicht zuletzt in unterschiedlichen nationalen Steuer- und sozialen Sicherungssystemen in der Gemeinschaft. Überdies scheint das Interesse an einer gerechten, gleichmäßigen Einkommensverteilung und damit solidarisches Verhalten vornehmlich auf den näheren sozialen Umkreis der Zahler und Empfänger - hier Regionen und vor allem Mitgliedstaaten - beschränkt.¹⁶⁰ Auf Basis von Verteilungspräferenzen läßt sich mithin eine zentrale Zuordnung interpersoneller Verteilungsaufgaben nicht plausibel begründen.

¹⁵⁸ Vgl. allgemein zu dieser Unterscheidung *Zimmermann* (1983), S. 25 und *Rompuy/Abraham/Heremans* (1990), S. 7.

¹⁵⁹ Vgl. *Oates* (1968), S. 12 f.

¹⁶⁰ Zur räumlichen Dimension des öffentlichen Gutes Einkommensverteilung vgl. *Zimmermann* (1983), S. 25 sowie *Malchow* (1992), S. 57.

Eindeutig für eine Vergemeinschaftung distributionspolitischer Aufgaben würde hingegen eine hohe Mobilität der belasteten und begünstigten Subjekte sprechen.¹⁶¹ Für den Fall regional oder national differierender distributionsorientierter Transfers käme es in freiebigeren Gemeinschaften zu einer Zuwanderung von Individuen mit begünstigungsrelevanten Merkmalen. Es wäre aufgrund der zu erwartenden negativen Externalitäten für die Mitglieder der betreffenden Gemeinschaft nicht nur eine Unterversorgung mit Transferleistungen zu erwarten.¹⁶² Darüber hinaus müßte mit einer Abwanderung der dort fiskalisch belasteten Individuen und Faktoren gerechnet werden.

Dem für eine Vergemeinschaftung distributionsorientierter Transferaufgaben zentralen und vielfach herangezogenen Mobilitätsargument steht jedoch faktisch eine mit hohen kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Kosten verbundene und deshalb nur schwach ausgeprägte länderübergreifende Mobilität von Arbeitskräften und Einwohnern entgegen.¹⁶³ Insbesondere nationale, in bezug auf die personale Einkommensverteilung vertikale Transferziele lassen sich also durchaus dezentral realisieren. Zu einem zunehmenden fiskalischen und Wanderungsexternalitäten auslösenden Problem könnten in der Zukunft gleichwohl zwei Entwicklungen führen: einerseits eine höhere und durch Mobilitätskostensenkungen zusätzlich geförderte Mobilität(sbereitschaft) insbesondere des oberen Arbeitsmarkt- und Einkommenssegmentes,¹⁶⁴ andererseits eine die allgemeine Mobilität erhöhende Arbeitsmarktintegration.¹⁶⁵

2. Neben der interpersonalen Verteilung kann sich vor allem die Einkommensverteilung zwischen Regionen und Mitgliedstaaten im (prä)föderativen System 'Europäische Gemeinschaft' als Problem stellen, das von der Kohäsionspolitik ins Auge zu fassen ist. Hierauf weisen insbesondere die raumbezogenen strukturpolitischen Ziele 1, 2, 5b und 6 hin. Im Hinblick auf die regionalen Umverteilungseffekte der Kohäsionspolitik kann von einem impliziten Finanzausgleich gesprochen werden. Aus Sicht der Regionen und Mitgliedstaaten handelt es sich dabei um einen sekundären vertikalen Einnahmenausgleich.

Über ein kohäsionspolitisches Zuweisungssystem, das mit finanziellen und mit Verwendungsaufgaben arbeitet, werden zwei interregionale Verteilungsziele angesteuert:¹⁶⁶ Zum einen wird mit Kohäsionsmaßnahmen ein Ausgleich re-

¹⁶¹ Zum Mobilitätsmodell vgl. ausführlich *Oates* (1977a), S. 24 - 27.

¹⁶² Vgl. *Oates* (1990), S. 51.

¹⁶³ Zur geringen Interpenetration der europäischen Arbeitsmärkte vgl. *Molle/Mourik* (1988), S. 337 und *Straubhaar/Wolter* (1996), S. 484 f.

¹⁶⁴ Zum Beispiel durch Ausbildungsstandardisierung und Mobilitätsprogramme der Gemeinschaft. Vgl. *Hochbaum* (1992), S. 285 und *Seitz* (1995), S. 191.

¹⁶⁵ Vgl. *Wildasin* (1990), S. 73.

¹⁶⁶ Zu den interregionalen Verteilungszielen vgl. *Jürgensen* (1981), S. 430 und *Begg/Mayes* (1993b), S. 443 f.

gionaler Einkommens- und Entwicklungsunterschiede angestrebt. Diese Zielsetzung manifestiert sich insbesondere in der auf Ziel 1 konzentrierten, stark überwiegenden Einkommensorientierung der Kohäsionspolitik. Zum anderen unterstützen Kohäsionsmaßnahmen eine gleichmäßigere räumliche Versorgung des Unionsbürgers mit Infrastrukturausstattung und anderen öffentlichen Versorgungseinrichtungen.¹⁶⁷ Sie sorgen damit für mehr Chancengleichheit und einheitlichere Lebensverhältnisse in der Gemeinschaft.

Vertikale Kohäsionstransfers mit horizontaler Wirkung, die mit doppelten Auflagen versehen sind, führen zu einer Beschränkung oder gar Aushöhlung der Handlungsautonomie regionaler und nationaler Körperschaften sowie faktisch zu einer zentralen Aufgabenzuordnung. Aus finanzföderalistischer Sicht sind an dieser Stelle zwei Fragen zu stellen: Aus welchen Gründen erweist sich ein europäischer Finanzausgleich als notwendig? Können kohäsionspolitische Ausgleichs- und Versorgungszielsetzungen nicht auch durch ungebundene, horizontale Kohäsionstransfers und damit durch eine dezentrale Kompetenzzuordnung gewährleistet werden?

Grundsätzlich läßt sich ein interregionaler Finanzausgleich mit Hilfe verteilungspolitischer Normen wie fiskalischer Gleichheit und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit rechtfertigen. Zu den Normen selbst kann die Ökonomie allerdings keine normativen Aussagen formulieren. Die föderalismustheoretische Analyse muß sich vielmehr auf eine Evaluierung der Allokations-, Anreiz- und Effizienzwirkungen der Ausgleichszielsetzungen und ihrer instrumentellen Umsetzung beschränken. Dem ökonomischen Ansatz zugänglich sind insbesondere komparative Aussagen zum Verhältnis horizontal-dezentraler zu vertikal-zentralem Finanzausgleich:

Für den mit einer dezentralen Aufgabenzuordnung einhergehenden horizontalen Ausgleich spricht auch hier zunächst die Möglichkeit, national und regional unterschiedliche verteilungs- und versorgungspolitische Präferenzen stärker zu berücksichtigen.¹⁶⁸ Denn nur bei auflagefreien Ausgleichstransfers bleibt die subsidiär geforderte (größtmögliche) Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit sowie Budgetautonomie regionaler und nationaler Körperschaften erhalten.

Einer weitgehenden Präferenzautonomie stehen jedoch schwerwiegende Probleme gegenüber. Zum einen lassen sich ungebundene horizontale Übertragungen in einer größeren Ländergruppe bei begrenzter länderübergreifender Solidarität nur schwer finanzieren. Zum anderen führen Ausgleichszahlungen, die allein an Ausgleichswürdigkeit und Förderbedürftigkeit gebunden, anson-

¹⁶⁷ Zum distributiven Einsatz von gemeinschaftlichen Infrastrukturfördermaßnahmen vgl. *Döhrn/Loeffelholz/Rappen* (1994), S. 402 f. und 405.

¹⁶⁸ Vgl. dazu *Döring* (1994a), S. 18.

sten aber frei verwendbar sind, mittel- bis langfristig nicht unbedingt zu einem verbesserten gemeinschaftsweiten Versorgungsangebot oder einer erhöhten innergemeinschaftlichen Kohäsion. Dies trifft vor allen Dingen dann zu, wenn die zusätzlichen Einnahmen von den empfangenden Körperschaften nicht für investive Zwecke verausgabt werden (müssen).

Zur Stärkung der raumwirtschaftlichen Homogenität des gemeinschaftlichen Lebensraumes empfiehlt sich daher ein gebundener vertikaler Finanzausgleich mit horizontalen Ausgleichswirkungen. Eine europäische Zentralgewalt könnte die primäre Einkommensentwicklung in den rückständigen und benachteiligten Gebieten positiv beeinflussen, indem sie erstens an eine Eigenbeteiligung gebundene Kohäsionstransfers kontrolliert einsetzt.¹⁶⁹ Sie würde damit zum Abbau räumlicher Disparitäten beitragen und die - wenn auch nicht sehr starke - Zuwanderung in die fortgeschritteneren Zentralregionen der Gemeinschaft weiter abbremsen.¹⁷⁰ Eine Zentralgewalt könnte zweitens dem Gemeinschaftsbürger einen einheitlichen oder zumindest minimalen Lebensstandard etwa in bezug auf die haushaltsorientierte Infrastruktur oder als soziale Grundrechte definierte öffentliche Leistungen gewährleisten.¹⁷¹

Während distributiv motivierte primäre Einkommenssteigerungen fiskalisch und migrationspolitisch auch wünschenswert sind, stellt der Leistungsausgleich auf der anderen Seite einen dauerhaften, anreizhemmenden und Ineffizienz fördernden Eingriff in das Ausgabenverhalten der empfangenden Körperschaften dar.¹⁷² Schließlich wäre der wachstumspolitisch fundierten Zentralisierungsempfehlung nur insoweit zuzustimmen, wie wachstumspolitischer Lenkungseffekt und Effektivität der Kohäsionsmaßnahmen belegt sind. Darüber hinaus sollten kohäsionspolitische Ausgleichsmaßnahmen vor allem Hilfe zur Selbsthilfe leisten und bei der Ausgleichszielsetzung Anreiz zu Eigenanstrengung setzen. Beide subsidiären Anforderungen sind jedoch in der kohäsionspolitischen Realität nur unzureichend erfüllt: zum einen aufgrund von nur schwer meßbaren Mitnahme- und Sickereffekten sowie ungelösten Zurechnungsproblemen, zum anderen aufgrund permanent angelegter Förderprogramme mit zum Teil äußerst geringen Eigenbeteiligungen. Damit wird sowohl die subsidiäre Beweislastregel verletzt als auch eine subsidiäre Rückverlagerung regionalpolitischer Aufgaben behindert.

Für die Zuordnung kohäsionspolitischer Verteilungsfunktionen läßt sich mithin für den gemeinwohl-rationalen Wirtschaftspolitiker folgende Orientie-

¹⁶⁹ Vgl. allgemein *Zimmermann* (1983), S. 28.

¹⁷⁰ Vgl. *Forte* (1977), S. 372. Zur traditionellen Wanderungsrichtung in der Gemeinschaft vgl. *Molle* (1990), S. 209 f.

¹⁷¹ Vgl. *Helm/Smith* (1989), S. 4.

¹⁷² Vgl. dazu *Mathews* (1977), S. 438 und *Peffekoven* (1980), S. 629.

rung festhalten: Aus Präferenz- und Mobilitätserwägungen kann eine gemeinschaftliche Aufgabenkompetenz für interpersonale Kohäsionstransfers kaum befürwortet werden. Lediglich aus interregional-distributiver Sicht sind (beschränkte) kohäsionspolitische Aufgaben für die Gemeinschaftsebene ökonomisch zu begründen. Diese sollten sich möglichst auf Selbsthilfeangebote an die subeuropäischen Ebenen konzentrieren. Aus dieser differenzierten Betrachtung ergibt sich, daß pauschale Forderungen von seiten der gemeinschaftlichen Entscheidungsträger nach einer Verstärkung der gemeinschaftlichen Umverteilungsfunktionen¹⁷³ nicht angebracht sind.

3. Stabilisierung und Wachstum

Zuletzt wird Kohäsionspolitik vor dem Hintergrund einer gemeinschaftlich wahrnehmbaren bzw. wahrzunehmenden stabilisierungs- und wachstumspolitischen Aufgabe betrachtet.¹⁷⁴ Auch wenn die mesoökonomische Strukturpolitik in der traditionellen Föderalismustheorie bisher kaum - und wenn, dann allenfalls alloкатive - Beachtung gefunden hat, so empfiehlt sich doch gerade aufgrund der im letzten Jahrzehnt gestiegenen Bedeutung struktur- und angebotspolitischer Maßnahmen¹⁷⁵ ihre Einbeziehung. Darüber hinaus ist eine klare Abtrennung der für gewöhnlich fiskalföderalistisch untersuchten ausgabenseitigen Fiskalpolitik von einer regionalen Strukturpolitik überaus schwierig.¹⁷⁶ Letztere kann vielmehr als Teilmenge ersterer aufgefaßt werden, so daß ihre Betrachtung unter der voranstehenden Funktion zu einer Verfeinerung der ökonomischen Föderalismustheorie führt.

Durch Angebots- und Nachfrageschocks verursachte Rückgänge im wirtschaftlichen Einkommen wären nun durch automatische Stabilisierungsleistungen des Gemeinschaftshaushalts - zumindest teilweise - auszugleichen, Defizite in Wirtschaftswachstum und Einkommenszuwächsen zu beheben. Aus fiskalföderalistischer Sicht stellt sich daher die Frage: Inwieweit ist eine im Rahmen der Kohäsionspolitik vergemeinschaftete Stabilisierungs- und Wachstumsaufgabe zu rechtfertigen? Hierzu sind Vor- und Nachteile einer Zentralisierungslösung zu untersuchen sowie gegeneinander abzuwägen.

¹⁷³ Vgl. *Delors* (1988), S. VI.

¹⁷⁴ Zum Stabilisierungsziel vgl. *Gordon* (1991), S. 7 und *Mackay* (1993), S. 421; zur Wachstumszielsetzung der regionalen Strukturpolitik vgl. allgemein *Jürgensen* (1981), S. 429.

¹⁷⁵ Vgl. *Maennig* (1991), S. 316 und *Fuente/Vives* (1995), S. 13 f.

¹⁷⁶ Zum Abgrenzungsproblem zwischen Fiskal- und Strukturpolitik vgl. *Maennig* (1991), S. 317 f.

1. Insbesondere symmetrische Schocks und gemeinschaftsweite Wachstumschwächen können stabilisierungs- und wachstumspolitische Aktivitäten auf europäischer Ebene rechtfertigen: Zum einen wird die länderspezifische Wirksamkeit nationaler Einzelmaßnahmen aufgrund der integrationsbedingt hohen Offenheit und wirtschaftlichen Interdependenz der Teilgebiete - ausgedrückt zum Beispiel in hohen marginalen Intra-Importquoten - durch Sickerverluste mehr und mehr eingeschränkt. Zum anderen ergeben sich bei fortschreitender wirtschaftspolitischer Integration aus nationalen Maßnahmen - vor allem der größeren Mitgliedstaaten - verstärkt territoriale Überwirkungen auf die zentralen ökonomischen Zielvariablen der anderen Mitgliedstaaten.¹⁷⁷

Mit fortschreitendem Integrationsprozeß nehmen positive wie negative Spillovers autonomer wirtschaftspolitischer Entscheidungen der nationalen Ebene zu.¹⁷⁸ Unabhängig durchgeführte stabilisierungs- und wachstumspolitische Maßnahmen können schließlich unter Umständen die mikroökonomischen Gewinne aus der zunehmenden Güter- und Faktormarktintegration zunichte machen.¹⁷⁹ Deshalb empfiehlt es sich, die wachsenden Spillovers unabhängiger nationaler Entscheidungen durch eine Aufgabenzentralisierung zu internalisieren.¹⁸⁰ Faktisch bereitet der konkrete Nachweis (signifikanter) makro- und strukturpolitischer Spillovers jedoch große Schwierigkeiten,¹⁸¹ so daß aufgrund der subsidiären Beweislastregel - zumindest derzeit - auf eine zentrale Zuordnung verzichtet werden müßte.

Gelänge der Nachweis nun doch, ergäbe sich folgende institutionelle Alternative: Die externen Effekte nationaler Strukturmaßnahmen und damit suboptimale Strukturpolitiken lassen sich auch durch eine zwischenstaatliche Koordinierung¹⁸² der wirtschaftspolitischen Maßnahmen internalisieren. Dabei fallen jedoch auf seiten der nationalen wirtschaftspolitischen Akteure nicht unerhebliche Kosten, welche bei der Koordinierung von stabilisierungs- und wachstumspolitischen Zielen, von Informationen und Ansichten über ökonomische Zusammenhänge und Sachverhalte sowie von wirtschaftspolitischen Maßnahmen selbst auftreten,¹⁸³ an. Die Verhandlungs- und Koordinierungskosten steigen

¹⁷⁷ Im Gegensatz zu Abschnitt B.IV.1. handelt es sich hier nicht um direkte Nutzen-spillovers aus der Bereitstellung einer öffentlichen Leistung im engeren Sinne, sondern um indirekte Nutzengewinne und -verluste aus Einkommens-, Beschäftigungs-, Produktions- und auch Inflations-spillovers.

¹⁷⁸ Vgl. *Helm/Smith* (1989), S. 12.

¹⁷⁹ Vgl. *Krugman* (1988), S. 130 und 134 f.

¹⁸⁰ Vgl. *Oates* (1977b), S. 299.

¹⁸¹ Vgl. *Kösters* (1989), S. 38, *Maennig* (1991), S. 326 und *Maennig/Wagner* (1994), S. 521.

¹⁸² Zu Definition und Unterscheidung verschiedener Integrationsgrade nationaler Wirtschaftspolitiken vgl. *Robson* (1987), S. 57 und *Horne/Masson* (1988), S. 261 f.

¹⁸³ Vgl. *Kösters* (1989), S. 36 sowie ausführlich *Cooper* (1985), S. 1222 - 1225.

überdies mit der Zahl der Teilnehmerstaaten an der interjurisdiktionalen Kooperation.¹⁸⁴

Fernerhin bestehen für die nationalen Entscheidungsträger regelmäßig starke Anreize, getroffene Kooperationsvereinbarungen im Nachhinein durch kompetitives Verhalten zu unterlaufen.¹⁸⁵ Zur Realisierung kooperativen Verhaltens müssen deshalb von den Kooperationsparteien Kontroll- und Überwachungskosten aufgewandt werden. Auch diese steigen mit fortlaufenden Erweiterungen der Staatengemeinschaft. Weiterhin erfordert die Aufrechterhaltung eines kooperativen Politikgleichgewichts von den kooperationsbereiten Mitgliedsregierungen Anstrengungen - insbesondere glaubwürdige Drohungen und notwendigenfalls Vergeltungsschritte¹⁸⁶ -, um Mitglieder, die zu defektem Handeln neigen, von ihren Absichten abzuhalten.

Demgegenüber ermöglicht eine den Mitgliedstaaten übergeordnete Zentralgewalt, die mit Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet ist, wesentliche Koordinationskostensparnisse sowie eine effektivere Durchsetzung kooperativer Politiklösungen. Darüber hinaus sind durch eine Zentralinstanz verschiedene, aber voneinander nicht unabhängige Strukturmaßnahmen leichter und besser untereinander abzustimmen. Schließlich entfällt bei zentraler Bereitstellung des europäischen öffentlichen Gutes 'Stabilisierung und Wachstum' das Problem der verzerrten Präferenzwiedergabe durch einzelne Mitgliedsregierungen. Mit voranschreitender Integration und wachsender Interdependenz erweist sich eine zentrale Erfüllung der Stabilisierungs- und Wachstumsfunktion nicht nur institutionell als relativ effizient. Auf zwischenstaatlicher Ebene und in Abwesenheit einer Hegemonialmacht läßt sie sich durch eine europäische Zentralgewalt vollständiger und wirksamer durchsetzen.

Weiterhin wird die Argumentation für eine stabilisierungs- und wachstumspolitische Zentralisierung durch die Integrationserfordernisse von Binnenmarkt und Wirtschafts- und Währungsunion untermauert: einerseits zunehmende Einschränkung regional- und strukturpolitischer Beihilfen sowie fiskalpolitischer Handlungsspielräume der nationalen Ebene¹⁸⁷, andererseits Aufgabe einer autonomen nationalen Geld- und Währungspolitik. Die Einengung nationaler

¹⁸⁴ Auf diesen Zusammenhang weist insbesondere *Musgrave* (1969), S. 525 hin.

¹⁸⁵ Die strategische Anreizlage bei internationaler Politikkoordination ist vor allem spieltheoretisch für den Zwei-Länder-Fall untersucht worden. Zu den Bedingungen eines suboptimalen *Nash*-Politikgleichgewichts vgl. zum Beispiel *Cooper* (1985), S. 1216 f. sowie *Reszat* (1986), S. 278.

¹⁸⁶ Vgl. *Reszat* (1986), S. 283 f. sowie (1992), S. 17 f.

¹⁸⁷ Vgl. Art. 104c und 109j EG-Vertrag. Darüber hinaus verlangt Art. 103 EG-Vertrag allgemein - also unter Einschluß der Stabilisierungspolitiken - eine engere Koordination der Wirtschaftspolitiken sowie eine dauerhafte Konvergenz insbesondere der makroökonomischen Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten.

Handlungsmöglichkeiten bei gegebenem ausgleichs- und wachstumspolitischem Handlungsbedarf erfordert letztendlich verstärkte Stabilisierungs- und Strukturmaßnahmen seitens der gemeinschaftlichen Ebene. Die vorangehende marktliche, monetäre und fiskalpolitische Integration kann insofern eine europäische Kohäsionspolitik rechtfertigen.

2. Die Verfolgung von Stabilisierungs- und Wachstumszielen durch eine europäische Zentralgewalt ist jedoch nicht ohne Nachteile: Selbst wenn der Integrationsprozeß bis zur Vollendung der Währungsunion voranschreiten sollte, bieten sich bei wirtschaftspolitischem Anpassungsbedarf zur Einführung einer gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik noch alternative Mechanismen. Ausgleichsfunktionen können zum einen eine verbesserte Faktormobilität sowie ein verstärktes Pendeln von Arbeitskräften, zum anderen - bei bestehenden Rigiditäten - eine erhöhte Lohn- und Preisflexibilität übernehmen.¹⁸⁸ Speziell Einkommens- und Kostenadjustierungen sind einer vergemeinschafteten Strukturpolitik subsidiär überlegen; denn durch sie kann sich die kleinere Gemeinschaft - also die nationale Ebene - selbst helfen. Demgegenüber bergen gemeinschaftliche Transferleistungen aufgrund fehlender Anpassungsanreize die Gefahr, daß sich bestehende Strukturprobleme weiter verfestigen.¹⁸⁹ Außerdem können nationale Regionalpolitiken nicht rundheraus als binnenmarktrelevant eingestuft werden, so daß ein regionalpolitischer Aufgabenentzug durch die europäische Ebene unter Umständen als subsidiaritätswidrig anzusehen ist.

Eine vergemeinschaftete Kohäsionsaufgabe führt zu einer zunehmenden Fremdbestimmung nationaler Strukturpolitiken. Nationale stabilisierungs- und strukturpolitische Präferenzen¹⁹⁰ werden nur noch unzureichend berücksichtigt. Dies kann sich im Falle national unterschiedlicher Präferenzen als nachteilig erweisen. Das Vorliegen von wirtschaftspolitischen Präferenzdivergenzen zwischen den Mitgliedsregierungen sowie zwischen den Mitgliedsregierungen und der Zentralgewalt ist letztendlich eine empirische Frage. Aufgrund des unterschiedlichen wirtschaftsspolitischen Gebarens der Mitgliedsregierungen kann immerhin die Existenz von zentralisierungsfeindlichen Präferenzinkongruenzen

¹⁸⁸ Ökonomische Anpassungsmechanismen und -möglichkeiten bei exogenen und integrationsbedingten Schocks werden insbesondere von der Theorie optimaler Währungsräume erörtert. Vgl. beispw. *Becker* (1993), S. 56 und *Schmidt/Straubhaar* (1995), S. 438. Unterbeschäftigung als 'Lösungsansatz' bleibt hier aufgrund der Kohäsionszielsetzung außer Betracht.

¹⁸⁹ Vgl. *Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1995), Z. 444 f.

¹⁹⁰ Die (In)Homogenität nationaler stabilisierungspolitischer Präferenzen wird vor allem in der Theorie optimaler Währungsräume als Kriterium zur Abgrenzung optimaler Währungsräume diskutiert. Vgl. *Feldsieper* (1980), S. 551 f., *Fuhrmann* (1988), S. 1143, *Menkhoff/Sell* (1992), S. 386 und *Ohr* (1993), S. 36.

plausibel begründet werden.¹⁹¹ Darüber hinaus gibt es bisher keine methodisch befriedigende Messung von Übereinstimmungen oder Abweichungen in den Präferenzen.¹⁹² Aufgrund der subsidiären Beweislastregel wäre also wiederum eine dezentrale Zuordnung zu bevorzugen.

Auf der anderen Seite ist die strukturelle Interdependenz der gemeinschaftlichen Teilgebiete im internationalen Vergleich zwar hoch. Die gemeinschaftsweite Kohärenz exogener Schocks fällt jedoch gemessen am Maßstab föderativ verfaßter Nationalstaaten eher mäßig aus.¹⁹³ Eine Ausgleichs- und Wachstums politik, die durch standardisierte Zielvorgaben vereinheitlicht wird, erschwert länderspezifische Reaktionen auf asymmetrische Schocks.

Darüber hinaus sind der Verfolgung von Stabilisierungs- und Wachstumszielen mit Hilfe der Kohäsionspolitik quantitative Grenzen gesetzt. Das Volumen strukturpolitischer Maßnahmen nimmt sich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eher moderat aus. Auf gemeinschaftlichem Niveau sind daher von einem stabilisierenden und wachstumsfördernden Einsatz der gemeinschaftlichen Strukturmittel nur mäßige Auswirkungen zu erwarten. Hingegen können regional fühlbare Resultate durch eine sehr eng definierte Fördergebietskulisse erzielt werden. Trotz Konzentrationsbemühungen scheint letzteres jedoch immer weniger zu gelingen.¹⁹⁴ Zudem dürfte eine weitgehende Kompensation der Einkommensdivergenzen auf EG-Ebene schon aufgrund ihres Ausmaßes schwerer fallen als etwa innerhalb der wirtschaftlich homogenen Mitgliedstaaten.¹⁹⁵ Eine umfassende Restrukturierung der öffentlichen Finanzen zugunsten des Gemeinschaftsbudgets wäre nur unter Inkaufnahme erheblicher Transaktionskosten möglich.

Die Kohäsionspolitik leistet weiterhin in erster Linie permanente Transfers zum Ausgleich persistenter regionaler und nationaler Einkommensdifferenzen.¹⁹⁶ Die auf europäischer Ebene politisch beschlossene Strukturfondsausstat-

¹⁹¹ In der Regel werden stabilisierungspolitische Präferenzen anhand der Realisationen ökonomischer Indikatoren - insbesondere Arbeitslosigkeit und Inflation - bestimmt. Vgl. zum Beispiel *Horne/Masson* (1988), S. 277. Hierbei bleibt allerdings die Einwirkung exogener Determinanten auf die betrachteten Variablen völlig außer Betracht.

¹⁹² Vgl. kritisch *Alesina/Grilli* (1994), S. 159. Einen Versuch, stabilisierungspolitische Präferenzen mit Hilfe von Umfrageergebnissen zu ermitteln, unternehmen *Collins/Giavazzi* (1993), S. 554 - 557.

¹⁹³ *Bayoumi/Eichengreen* (1992), S. 29 und *Funke* (1995), S. 8 vergleichen die Korrelation von Angebots- und Nachfrageschocks in der EG mit derjenigen in den USA bzw. Westdeutschland. Beide kommen in ihren jeweiligen bundesstaatlichen Referenzen auf wesentlich höhere Korrelationswerte.

¹⁹⁴ Vgl. *Commission* (1994), S. 129.

¹⁹⁵ Vgl. *Franzmeyer/Seidel* (1990), S. 220.

¹⁹⁶ Zur Diskussion um permanente und vorübergehende Einkommensdifferenzen sowie Transfers vgl. *Eichengreen* (1992), S. 35 f.

tung wie auch die Auszahlungen aus den Fonds reagieren auf Einkommensschwankungen hingegen äußerst unelastisch und inflexibel.¹⁹⁷ Kohäsionspolitische Maßnahmen stellen nicht Kernelement einer regionalen Einkommensversicherung dar, da sie noch weniger als nationale Ausgabenprogramme¹⁹⁸ vorübergehende Einkommensschwankungen hinreichend (automatisch) ausgleichen können. Ihr Aufgabenbereich beschränkt sich dadurch vor allem auf langfristige Störungen und Einkommensangleichungen.

Am Ende dieses Abschnitts sind nun die Argumente für und wider die zentrale Zuordnung einer kohäsionspolitischen Stabilisierungs- und Wachstumsfunktion gegeneinander abzuwägen: Im einzelnen stehen Spillovers, relative institutionelle Effizienz und Politikintegration möglicherweise divergierenden Präferenzen, asymmetrischen Schocks, quantitativen Beschränkungen und einer geringen wirtschaftspolitischen Reagibilität der Strukturfonds gegenüber. Wenn jedoch Spillovereffekte nicht nachgewiesen werden können, entfällt auch das Effizienzargument. Eine kohäsionspolitische Zentralisierung kann sich dann zwar noch auf Binnenmarkt- und Währungsintegration stützen, droht jedoch mit dem Subsidiaritätsgrundsatz in Konflikt zu geraten. Die (uneingeschränkte) Zentralisierungsempfehlung der traditionellen Föderalistumstheorie für stabilisierungspolitische Funktionen¹⁹⁹ ist deshalb - und in Anbetracht weiterer möglicher Nachteile - zumindest für kohäsionspolitische Belange zum gegenwärtigen Stand der Forschung nicht aufrechtzuerhalten.

V. Kohäsionspolitik und Gemeinschaftsinteresse

Wirtschaftspolitische Entscheidungsträger in der Europäischen Gemeinschaft lassen regelmäßig verlauten, Einführung und Ausbau einer gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik seien ökonomisch wohlbegründet, integrationspolitisch geboten und liegen im Gemeinschaftsinteresse. Das Ergreifen kohäsionspolitischer Maßnahmen sei mit anderen Worten gemeinwohl-rational. Aufgabe des vorliegenden Kapitels war es, die Gemeinwohlythese für den Bereich der Kohäsionspolitik vollständig auszuformulieren und ihre Gültigkeit in bezug auf kohäsionspolitische Grundsatzentscheidungen und Ergebnisse zu prüfen.

¹⁹⁷ Gordon (1991), S. 21 schätzt die Ausgleichswirkung des Strukturfondsprogramms (1988 - 1992) auf lediglich etwa 2 %. Die - hier nicht betrachtete - Ausgleichswirkung der gemeinschaftlichen Eigenmittel liegt im übrigen noch darunter. Vgl. dazu Sala-i-Martin/Sachs (1992), S. 216 f.

¹⁹⁸ Vgl. Oates (1977b), S. 306.

¹⁹⁹ Vgl. Musgrave (1969), S. 530, Oates (1977b), S. 297 und Padoa-Schioppa (1988), S. 18.

Hierzu sind zunächst einige grundsätzliche, aus Sicht der klassischen Demokratielehre zweckmäßige Anforderungen an den gemeinwohl-rationalen kohäsionspolitischen Entscheidungsträger formuliert worden: selbstloses, zweckrationales Handeln im Interesse des Konsumenten-Wählers - nach Möglichkeit wissenschaftlich fundiert, im Zweifel subsidiär. Anschließend war in zwei Schritten zu erörtern, inwieweit sich kohäsionspolitische Maßnahmen bzw. deren Institutionalisierung auf Gemeinschaftsebene normativ begründen lassen.

Auf der einen Seite war festzustellen, daß eine zufriedenstellende wirtschaftstheoretische Begründung für eine derartige Inflation kohäsionspolitischer Aktivitäten bei der integrationspolitischen Willensbildung und dessen Umsetzung nicht zur Verfügung steht. Ebenso wenig vermögen die bislang erzielten bzw. feststellbaren Förderergebnisse eine lediglich pragmatische Begründung der gemeinschaftlichen Strukturpolitik zu leisten. Mangel an einer rein ökonomischen Rechtfertigung schließt bei vorbestimmtem Kohäsionsziel zweckrationales Verhalten im Interesse des vertretenen Konsumenten-Wählers nicht aus. Gleichwohl sind unsicherer Erfolg, zu erwartende Wachstums- und Effizienzeinbußen sowie konvergenzpolitische Risiken kohäsionspolitischer Maßnahmen zu berücksichtigen. Von daher sind die breit angelegten Strukturförderprogramme der Gemeinschaft skeptisch zu beurteilen.

Auf der anderen Seite wird die zentrale Zuordnung der zusammengesetzten Aufgabe Kohäsionspolitik von differenzierten fiskalföderalistischen Überlegungen nur teilweise unterstützt. Allokationstheoretisch lassen sich lediglich gemeinschaftliche Infrastrukturprojekte sowie eine wohlüberlegte Forschungs- und Entwicklungsförderung befürworten. Selbst sonst eher zentralisierungsfreundliche Verteilungs- und Stabilisierungsszielsetzungen können eine vollständige Institutionalisierung kohäsionspolitischer Aufgaben auf europäischer Ebene nicht hinreichend begründen. Aufgrund der wirtschaftlichen und politischen Inhomogenität der Gemeinschaft sind in der Regel dezentrale Politiklösungen vorzuziehen.

Eine umfassende gemeinschaftliche Kohäsionspolitik ist überdies nur schwer mit dem zu Vorsicht und Zurückhaltung anhaltenden Subsidiaritätsprinzip in Einklang zu bringen. Sie ist mithin nicht zwingend aus den normativen Aussagen des klassischen Demokratiemodells abzuleiten. Die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der kohäsionspolitischen Entscheidungsträger lassen sich folglich nur schwer mit gemeinwohl-rationalem Verhalten begründen.

Für den empirischen kohäsionspolitischen Prozeß ergibt sich daraus ein positiver Erklärungsbedarf: Wie ist das Zustandekommen kohäsionspolitischer Entscheidungen und deren verfahrens- und ergebnismäßiges Abweichen von der normativen Referenz zu erklären? Zur Befriedigung dieses grundsätzlichen bzw. residualen Erklärungsbedarfes empfiehlt sich ein Perspektiven- und Pa-

radigmenwechsel. Für die Untersuchung der Zusammenhänge von Wirtschaft und Integrationspolitik, des kohäsionspolitischen Willensbildungsprozesses sowie seiner Determinanten scheint im besonderen die - allerdings von grundlegend verschiedenen Verhaltensannahmen ausgehende - ökonomische Theorie der Politik geeignet.

C. Integrations- und Kohäsionspolitik auf der nationalen Ebene

I. Vorbemerkung

Eine mögliche Teilerklärung für die Integrationsschübe des letzten Jahrzehnts sowie für die rasche Ausweitung der gemeinschaftlichen Kohäsionsförderung in den letzten beiden Dekaden kann in den einzelnen Mitgliedsländern selbst vermutet werden. Die Europäische Gemeinschaft war bisher eine Gemeinschaft der Mitgliedstaaten und wird dies angesichts einer nur sehr allmählich voranschreitenden Föderalisierung auch als Europäische Union auf absehbare Zeit bleiben.²⁰⁰ Als Nachfolger der Vertragsparteien von 1957 sind die nationalen Regierungspolitiker unmittelbare Prinzipale des europäischen Integrationsprozesses und seiner Institutionen.²⁰¹ Integrations- und kohäsionspolitische Schritte werden maßgeblich von ihnen bestimmt und im Rat beschlossen. Aufgrund der geographisch-nationalen Zusammensetzung und Stimmenrepräsentation in diesem Organ²⁰² sowie aufgrund der von heimischer politischer Unterstützung abhängigen Regierungspolitiker werden die gemeinsamen Beschlüsse wesentlich durch national-innenpolitisch determinierte Positionen geprägt.

Wenn in letzter Zeit vermehrt integrations- und kohäsionspolitische Entscheidungen gefällt werden, so mag ein Erklärungsgrund in veränderten nationalen politischen und wirtschaftspolitischen Verhältnissen bzw. in der Veränderung ihrer Determinanten liegen. Im folgenden wird daher zu untersuchen sein, wie sich die fundamentalen Bestimmungsgründe nationaler integrations- und kohäsionspolitischer Positionen im Zeitablauf entwickelt haben. Dabei sind die im Rat artikulierten 'nationalen Interessen' nicht als dort wohlmeinend zum Ausdruck gebrachte Präferenzen eines fiktiven Akteurs 'Nationalstaat' zu betrachten. Vielmehr kann davon ausgegangen werden, daß sich eine Vielzahl

²⁰⁰ Vgl. Hänsch (1995), S. 7. Zum derzeitigen politischen und staatsrechtlichen Status der Gemeinschaft bzw. Union vgl. auch Seidel (1992), S. 127 und 130, Delors (1993), S. 6, Straubhaar (1993), S. 112, Dausen (1994), S. 218 und Kahlenborn/Zimmermann (1994), S. 33.

²⁰¹ Zu Prinzipal-Agenten-Beziehungen in bezug auf internationale Organisationen vgl. Frey/Gygi (1990), S. 377.

²⁰² Vgl. Art. 146 und 148 E(W)G-Vertrag.

wirtschaftlicher und politischer Akteure und Gruppen verschiedene integrationspolitische Maßnahmen wünscht und dies im nationalen politischen Prozeß kundtut.

Bei der analytischen Erfassung der Interaktionen zwischen den Gruppen und Akteuren auf nationaler Ebene können sowohl die Idee vom analogen Verfahren als auch das *Buchanansche* 'Politics as Exchange'-Paradigma hilfreich sein. Es wird davon ausgegangen, daß ein politischer Markt für Integrations- und Kohäsionsmaßnahmen besteht.²⁰³ Dabei sind - der marktlichen Betrachtungsweise folgend - auf der Nachfrageseite latente Gruppen sowie sektorale und regionale Interessengruppen, auf der Angebotsseite der nationale Regierungspolitiker sowie der nationale Spitzenbeamte zu berücksichtigen. Im Rahmen dieses umfassenden, relevante politökonomische Theorien integrierenden Erklärungsansatzes können insbesondere die wechselseitigen Beeinflussungen und Abhängigkeiten der Akteure des politischen Marktes als wesentliche Einfluß- und Bestimmungsfaktoren eines beschleunigten Integrationsprozesses berücksichtigt werden.

Bemerkenswert an der Marktanalogie ist, daß integrations- und kohäsionspolitische Maßnahmen als Ergebnis im- oder expliziter politischer Tausch- und Verhandlungsprozesse zwischen rational und eigennützig handelnden Akteuren aufgefaßt werden können.²⁰⁴ Die grundsätzliche Unterstellung von Tauschrelationen reflektiert hier aber nicht nur die instrumentelle Politikauffassung der Neuen und Konstitutionellen Politischen Ökonomie:²⁰⁵ Integrations- und Kohäsionspolitik ist demnach vor allen Dingen Instrument ihrer Vollstrecker und der Betroffenen zur jeweils eigenen Vorteilsgewinnung.

Tausch als Erklärungsprinzip spiegelt auch - insofern muß an dieser Stelle auf Kapitel E. vorgegriffen werden - die Allgegenwärtigkeit von Tausch als Handlungs- und Entscheidungsprinzip in der Gemeinschaft sowie im besonderen im zentralen Ratsgremium wider. Die explikative Verwendung des Tauschprinzips beinhaltet jedoch eine erweiterte Sichtweise auf integrationspolitische Entscheidungsprozesse, die durch vielgestaltige zeitliche, wirtschaftspolitische und entscheidungsbedingte Interdependenzen erforderlich wird. Ein integrationspolitischer Bereich - hier die Kohäsionspolitik - kann demnach nicht isoliert betrachtet, sondern muß stets im Zusammenhang mit

²⁰³ Zum Analogieverfahren in der NPÖ vgl. *Herder-Dorneich* (1992), S. 4 f. und *Pies* (1996), S. 23.

²⁰⁴ Im besonderen die Annahme impliziter Tauschprozesse und komplexer Tauschgeschäfte ermöglicht die Anwendung des 'Politics as Exchange-Paradigmas' auch auf hierarchische Beziehungen sowie auf Entscheidungsprozesse, die durch Wahlen und Abstimmungen gesteuert werden.

²⁰⁵ Vgl. allgemein dazu *Buchanan* (1987b), S. 246 und *Baurmann/Kliemt* (1993), S. 153.

anderen Integrationspolitiken analysiert werden. Der im vorliegenden Kapitel untersuchte repräsentative politische Markt umfaßt daher zumindest zwei Politikdimensionen. Zur Kohäsionspolitik eventuell komplementäre Dimensionen werden im folgenden verallgemeinernd als Integrationspolitik bezeichnet.

Die Analyse eines repräsentativen mitgliedstaatlichen Marktes für integrations- und kohäsionspolitische Maßnahmen erfolgt dann sowohl anhand des in Unterkapitel A.II. erörterten Anreiz- bzw. Präferenz-Restriktionsschemas wie auch im Rahmen des Integrationsstufenkonzeptes: Im Rahmen dieses Stufenkonzeptes können Integrationsgemeinschaften - je nach Intensität und Tiefe ihrer wirtschaftlichen und politischen Integration - verschiedenen Integrationsstufen²⁰⁶ zugeordnet werden. Für die folgende politökonomische Untersuchung reicht die analytische Unterscheidung von zwei Integrationsstufen - einer niedrigeren und einer höheren - aus.²⁰⁷

In Abhängigkeit von der erreichten Integrationsstufe sind nun bestimmte integrationspolitische Maßnahmen vorherrschend.²⁰⁸ In frühen Integrationsphasen dominieren negative bzw. funktionelle, auf höheren Stufen herrschen positive oder institutionelle Integrationsmaßnahmen vor. Die Klassifizierung von Verhaltensbeschränkungen und Verhaltensumwelt mit Hilfe integrationstheoretischer Konzepte läßt im besonderen die (veränderten) Bestimmungsgründe für Verhaltensänderungen hervortreten.

Zunächst wird versucht, die Präferenzen und Verhaltensrestriktionen der einzelnen Akteure auf niedrigeren Integrationsstufen zu bestimmen. Danach ist jeweils zu prüfen, ob sich die Verhaltensrestriktionen im Laufe des Integrationsprozesses ändern oder integrative Fortschritte den Präferenzen der Akteure entgegenkommen. Sollten sich hier signifikante Änderungen, und zwar über alle Gruppen und Akteure hinweg, offenbaren, bietet sich damit möglicherweise eine Teilerklärung für die in der jüngeren Vergangenheit beobachtete Häufung bedeutender integrations- und kohäsionspolitischer Entscheidungen auf

²⁰⁶ Es handelt sich im einzelnen um Präferenzzone, Freihandelszone, Zollunion, Gemeinsamer Markt, Wirtschaftsunion, Währungsunion und Politische Union. Vgl. dazu *Robson* (1987), S. 2, *Ohr* (1993), S. 31 f. sowie *Lang/Stange* (1994), S. 141.

²⁰⁷ Als Demarkation zwischen den beiden Integrationsstufen ist der Übergang von der gemeinschaftlichen Zollunion zum Gemeinsamen Markt anzusehen. In zeitlicher Hinsicht werden die Stufen insbesondere durch die Periode der 'Eurosklrose' Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre hinreichend abgrenzbar.

Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, daß der Gemeinsame Markt der Integrationstheorie nicht mit demjenigen der praktischen gemeinschaftlichen Integrationspolitik identisch ist. Bei letzterem handelt es sich vielmehr eher um eine Zollunion, während es sich beim Binnenmarkt im wesentlichen um einen (integrationstheoretischen) Gemeinsamen Markt handelt.

²⁰⁸ Vgl. *Robson* (1987) S. 1, *Berg/Schmidt* (1993), S. 81 f. Für eine eher ordnungspolitisch motivierte Begrifflichkeit vgl. *Streit/Mussler* (1994), S. 10 f.

Gemeinschaftsebene. Im weiteren Verlauf werden die einzelnen Akteure auf nationaler Ebene sowie insbesondere ihre Beziehungen untereinander mit Hilfe der genannten Konzepte untersucht. Die Zwischenergebnisse werden, um einen Gesamtüberblick zu ermöglichen, abschließend synoptisch in Tabellenform zusammengefaßt und auf mögliche Schlußfolgerungen hin kommentiert.

II. Latente Gruppen

Eine wichtige Größe im Entscheidungskalkül des nationalen Wirtschaftspolitikers stellt das Verhalten der Bürger und Wähler dar. Letzteres bestimmt sich auch durch das Angebot an Integrations- und Kohäsionspolitik. Um weiterhin Regierungstätigkeit ausüben zu können, muß der Politiker also die integrationspolitischen Präferenzen der Wählergesamtheit bis zu einem gewissen Grad in seinen Entscheidungen berücksichtigen. Das Ausmaß, in dem dies geschieht, bestimmt sich im besonderen durch die Information bzw. den Informationsgrad der Wähler über Integrationsthemen sowie durch die Artikulationsmöglichkeiten integrationspolitischer Wählerpräferenzen. Es sind deshalb im folgenden nicht nur die zu erwartenden Wählerpräferenzen zu diesem Punkt zu untersuchen, sondern zweitens und drittens auch die Restriktionen der Bildung, Darstellung und Abbildung entsprechender Präferenzen im politischen Prozeß aufzuzeigen.

1. Das Integrationsinteresse des neutralen Wählers

Die Interessen verschiedener in sich homogener, aber untereinander heterogener Teile der Wählerschaft sind für gewöhnlich durch die Integrationspolitik eindeutig und stark vorbestimmt - zum Beispiel die dominierenden Integrationspräferenzen eines in der Exportindustrie beschäftigten Arbeitnehmers. Ein je nach Integrationsentscheidung variierender, aber großer und in sich heterogener Teil der Wähler - die Gruppe der daher eher neutral zu nennenden Konsumenten-Wähler und Steuerzahler - besitzt jedoch nicht derart stark vorherbestimmte Interessen. Die Integrationspräferenzen dieser großen, heterogenen und latenten Gruppen sind nun genauer zu analysieren:

1. Der unabhängige neutrale Wähler besitzt in seiner Eigenschaft als Bürger-Wähler eine elementare Präferenz für integrationspolitische Schritte. In politischer und wirtschaftspolitischer Integration erkennt er zunächst die in erster Linie konfliktreduzierende²⁰⁹ und kooperationsfördernde Wirkung.²¹⁰ Eine un-

²⁰⁹ Die Wirkung des sicherheitspolitischen Argumentes wird freilich nicht unabhängig von der historischen Erfahrung und geopolitischen Lage des jeweiligen Heimatlandes sein.

eingeschränkte Befürwortung von Integrationsschritten, die über grundlegende Erfordernisse hinausgehen, ergibt sich bei Annahme des Subsidiaritätsgedankens²¹¹ und einer daraus folgenden Zurückweisung von Fremdbestimmung nicht. Insbesondere von einer institutionellen Integration, mit der eine politische Zentralisierung einhergeht, sind für den Bürger-Wähler undifferenzierte, bürgerferne und daher in steigendem Maße wohlfahrtsmindernde wirtschafts-politische Entscheidungen zu erwarten.

2. Ein Konsument, der nicht von Produzenteninteressen beherrscht wird, profitiert von einem durch Integration günstigeren, größeren und vielfältigeren²¹² Angebot an - privaten und öffentlichen - Gütern und Dienstleistungen. Derartige Integrationsgewinne - beispielsweise zusätzliche Konsumentenrente beim privaten Güterverbrauch durch eine Zollunion²¹³ oder vermehrtes Angebot von öffentlichen Gütern, die in internationaler Kooperation bereitgestellt werden, etwa im Infrastruktur- oder Umweltbereich - lassen den repräsentativen Konsumenten zum Befürworter von Integrationspolitik werden. Doch auch hier sind - durch Wohlfahrtsverluste einer übermäßigen positiven Integration²¹⁴ - einer unbeschränkten Zustimmung Grenzen gesetzt.

3. Auch als Steuerzahler könnte der Konsumenten-Wähler Bedenken gegenüber integrationspolitischen Maßnahmen hegen. Doch Integration muß nicht teuer sein. In frühen Integrationsstadien anzutreffende allokatonsverbessernde Maßnahmen negativer Integration erfordern lediglich den Abbau von Handelshemmnissen. Sie bedürfen daher keiner nennenswerten Finanzierung von öffentlicher Seite. Angesichts des Entwicklungsstandes der betrachteten Volks-

²¹⁰ Vgl. allgemein zur Begründung (institutionalisierter) internationaler Zusammenarbeit *Dillon/Ilggen/Willett* (1991), S. 79 - 81.

²¹¹ Die subsidiären Vorstellungen - Forderung nach Erhalt nationaler Besonderheiten, Ablehnung eines europäischen Zentralstaates - sind auch in Meinungsumfragen evident. Vgl. zum Beispiel für Deutschland *Noelle-Neumann* (1993), S. 274, 276 und (1994b), S. 290 f.

²¹² Da sich mit steigendem Einkommensniveau auch die Konsumentenpräferenzen auffächern - vgl. *Preusse* (1990), S. 88 und *Thierstein/Langenegger* (1994), S. 502 -, kann allein schon ein vielfältigeres, aber quantitativ gleichbleibendes Angebot zu Nutzenzuwächsen führen.

²¹³ Die Schaffung einer Zollunion führt nicht immer zu positiven Wohlfahrtszuwächsen für Konsumenten. Dies hängt bei komparativ-statischer Betrachtung insbesondere von den ex ante-Zöllen sowie vom Gemeinsamen Außenzolltarif, der in der Zollunion angewendet wird, ab. Vgl. zum Beispiel *Robson* (1987), S. 19.

²¹⁴ Das klassische Beispiel bietet hier die zu Wohlfahrtseinbußen führende Gemeinsame Agrarpolitik. Vgl. zum Beispiel *Hartmann/Henrichsmeyer/Schmitz* (1989), S. 5 und 27.

wirtschaften²¹⁵ und eines nach mehreren GATT-Zollsenkungenrunden niedrigen Durchschnittszollniveaus dürften selbst staatliche Zollverluste von nur geringer gesamtwirtschaftlicher Bedeutung sein. Vielmehr sind von derartigen Liberalisierungsmaßnahmen - zum Beispiel durch den Wegfall von Grenzkontrollen - öffentliche und volkswirtschaftliche Ersparnisse zu erwarten.

Anders verhält es sich mit flankierenden, distributiv-kompensatorischen bzw. positiven Integrationsmaßnahmen auf höheren Integrationsstufen. Zur Finanzierung dieser Maßnahmen müssen vom Steuerzahler Opfer verlangt werden, die gegen zuvor gewonnene Integrationsvorteile aufzurechnen sind. Bei ausgewogener Verteilung von Integrationskosten und -nutzen über die Gemeinschaft und den zur Zeit vergleichsweise geringeren Kosten des europäischen Umverteilungsapparates²¹⁶ können auch für den Steuerzahler in allokativ begünstigten, aber distributiv belasteten Gebieten die Vorteile überwiegen. Eindeutiger positiv stellt sich - aufgrund der sichtbarereren Vorteilsnahme - die Lage für den Steuerzahler zwar allokativ benachteiligter, aber distributiv kompensierter Volkswirtschaften dar.

Der informierte und souveräne Wähler wird in seinen verschiedenen Ausprägungen also zuerst eine positive Haltung gegenüber integrationspolitischen Maßnahmen einnehmen. Mit zunehmender Integrationstiefe zeigen sich jedoch auch die Nachteile derartiger Schritte. So begrenzen insbesondere zunehmende Fremdbestimmung und Zentralisierung, Verluste in der Konsumenten-Wohlfahrt sowie steigende Redistributionskosten im Vergleich zu Effizienzgewinnen die Wähler-Zustimmung.

Eigentlich müßte die große Gruppe der Konsumenten-Wähler ihre Präferenzen in einem mehrheitlich entscheidenden demokratischen Gemeinwesen durchsetzen können. Die mehrheitlichen integrationspolitischen Präferenzen können jedoch angesichts verschiedener Hindernisse nicht vollständig im politischen Prozeß artikuliert werden.²¹⁷ Es ergeben sich für den Konsumenten-

²¹⁵ Zölle besitzen vor allem in Entwicklungsländern große Bedeutung als staatliche Einnahmequelle. Vgl. hierzu *Frey* (1985), S. 19 f. Entwickeltere Volkswirtschaften wie die europäischen können ihre Staatsausgaben hingegen über zum Teil äußerst effiziente Steuersysteme decken. Wo dies - wie in einigen südeuropäischen Mitgliedstaaten - nicht der Fall ist, werden (bisher) Seigniorage-Einnahmen zur Haushaltsfinanzierung herangezogen. Vgl. *Gros/Vandille* (1995), S. 187.

²¹⁶ Einen Hinweis mag der in der Vergangenheit relativ konstante Anteil der Verwaltungsausgaben am Gemeinschaftshaushalt von etwa 5 % geben. Vgl. zum Beispiel *EuRH* (1994), Abb. VIII, S. 15. Den Verwaltungskosten wären des weiteren noch die allokativen Gewinne gegenüberzustellen. Die relativ geringen Verwaltungskosten auf europäischer Ebene schützen jedoch nicht vor einer nationalen Transfer-Zerstreuung (Dissipation).

²¹⁷ Zu den idealen Artikulationsbedingungen einer mehrheitlich gewünschten und Pareto-effizienten Handelspolitik vgl. *Milner* (1991), S. 697.

Wähler sowohl informationsbedingte Restriktionen als auch beschränkte Einflußmöglichkeiten.

2. Integration und Wählerinformation

Zunächst sieht sich der Wähler aber informationellen Problemen gegenüber. Als rational handelndes Individuum wird er nicht vollkommen, sondern lediglich optimal über integrationspolitische Sachverhalte informiert sein.²¹⁸ Der spezifische optimale Informationsgrad kann hier weit hinter einer vollständigen Information zurückbleiben. Der optimale integrationspolitische Informationsgrad des Wählers bestimmt sich durch marginale Kosten und Nutzen integrationsrelevanter Information. Kosten- und Nutzenverläufe sind wiederum nicht unabhängig vom bereits erreichten Integrationsniveau sowie von der betrachteten Entscheidungsebene und werden wesentlich vom Kollektivcharakter der Wählerentscheidung geprägt.

Auf einer niedrigeren Integrationsstufe - wie der Gründung einer Zollunion - findet kaum eine intensive, kontroverse öffentliche Diskussion²¹⁹ über die (ökonomischen) Vor- und Nachteile eines solchen Schrittes statt. Die Grenzkosten der Information über komplexe wirtschaftliche Zusammenhänge K_1 sind aufgrund eines spärlichen Informationsangebotes für den repräsentativen Konsumenten-Wähler sehr hoch. Gleichzeitig sind für den neutralen Wähler die Grenznutzen der Information N_1 äußerst begrenzt. Einerseits besitzt das Thema Zollunion für ihn im Vergleich zum Einkommen und zu anderen (nationalen) Themen nur eine geringe Bedeutung, andererseits sind seine Einflußmöglichkeiten als einzelner auf eine solche Entscheidung nur sehr verschwindend.²²⁰ Insgesamt ergibt sich - bei hohen Suchkosten und geringen Nutzenzuwachsmöglichkeiten - auf dieser Integrationsstufe für den neutralen Wähler ein sehr niedriges optimales Informationsniveau I_1 .²²¹

²¹⁸ Zur Theorie der optimalen Information vgl. *Tietzel* (1981b), S. 130.

²¹⁹ Auf die große Bedeutung öffentlicher Diskussionen in demokratischen Staatswesen weisen insbesondere *Bohnet/Frey* (1994), S. 344 hin und kritisieren dort gleichzeitig: "The process which takes place before casting the vote has been almost completely neglected in economics (...)."

²²⁰ Und wenn er sich dessenungeachtet informierte, liefe er Gefahr, nur positive Externalitäten für uninformierte Kollektivmitglieder zu erzeugen. Vgl. *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 366.

²²¹ Vgl. zur unvollständigen Information des Konsumenten auch *Milner* (1991), S. 699.

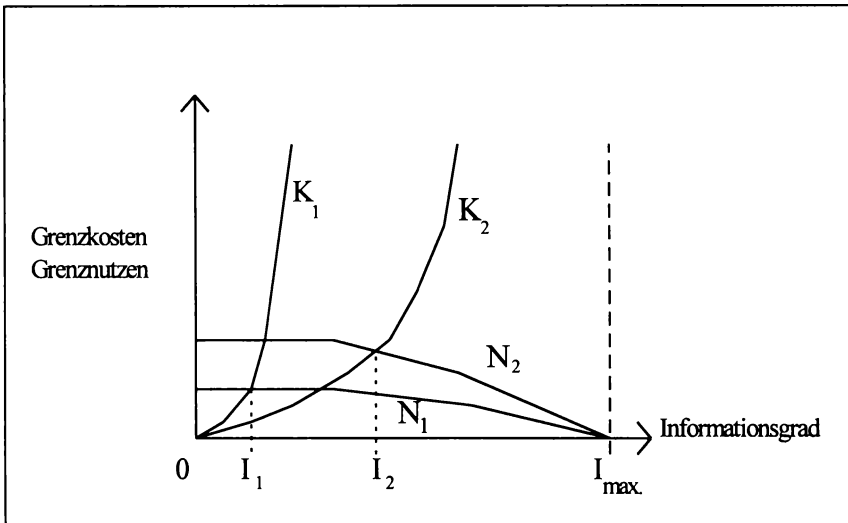


Abb. 2: Optimaler integrationspolitischer Informationsgrad des Wählers^a

^a Anmerkung: Graphische Darstellung in Anlehnung an das allgemeine informationsökonomische Kalkül eines rationalen, politisch-ökonomischen Entscheidungsträgers bei Frey/Kirchgässner (1994), Abb. 13.1, S. 365.

Auf höheren Integrationsstufen - wie etwa in einer Wirtschafts- und Währungsunion²²² - nimmt die Intensität der öffentlichen Diskussion um die betreffende Integrationsmaßnahme zu. Dem neutralen Konsumenten-Wähler werden über eine Fokussierung der öffentlichen Aufmerksamkeit kostengünstig und in großem Ausmaß integrationspolitisch relevante Informationen angeboten.²²³ Die Grenzkosten der Information K_2 sinken beträchtlich. Aber auch die Grenznutzen weiterer Informationen N_2 steigen. Tiefgreifende Integrationsschritte berühren den neutralen Wähler merklich in seinen Lebensverhältnissen. Er wird in Anbetracht des Bedeutungszuwachses nun mehr einschlägige Informationen aufnehmen, allein um eine Meinung vertreten und an der öffentlichen Diskussion teilnehmen zu können.²²⁴ Allerdings wird der Grenznutzenanstieg

²²² Hierunter fällt allerdings auch der Beitritt in eine fortgeschrittene Integrationsgemeinschaft.

²²³ Auf den kostensenkenden Aspekt eines intensiven öffentlichen Diskurses weisen - wenn auch im Zusammenhang mit Referenden - Baurmann/Kliemt (1993), S. 165 sowie Frey/Kirchgässner (1993), S. 139 f. hin.

²²⁴ "Given the basic need for identity in our culture, the forming and acquiring of opinions yields considerable utility to the individual." Hirschman (1989), S. 77. Vgl. auch Bohnet/Frey (1994), S. 345. Ebenso läßt sich anführen, daß integrationsbezogener Information nicht nur *investiver*, sondern auch *konsumtiver* Wert beigemessen wird -

durch die Einflußmöglichkeiten beschränkt. Insgesamt ergibt sich aber dennoch auf höheren Integrationsstufen ein deutlich höheres Informationsniveau I_2 .

Dem verbesserten Informationsgrad kann allerdings eine mit der positiven Integration auftretende Verlagerung von Entscheidungen auf die europäische Ebene entgegenwirken.²²⁵ Der politische Wettbewerb und insbesondere die allgegenwärtige Medienberichterstattung im Zusammenhang mit Integrationsentscheidungen können jedoch auch hier einen völligen Rückfall auf I_1 verhindern,²²⁶ so daß sich schließlich ein zumindest teilweise verbesserter Informationsgrad zwischen I_1 und I_2 ergibt.

3. Der Einfluß des Wählerwillens auf die nationale Integrationspolitik

Neben informationellen Gesichtspunkten sind bei der Abbildung von Wählerpräferenzen im nationalen politischen Prozeß noch institutionelle Restriktionen zu berücksichtigen. Dem Wähler stehen bei der Artikulierung seiner integrationspolitischen Präferenzen nur wenige Einflußkanäle von unterschiedlicher Effektivität offen.

Die bedeutendste Einflußmöglichkeit bilden in repräsentativen Demokratien regelmäßig abgehaltene allgemeine Wahlen. Integrationspolitische Leistungen werden jedoch nur zusammen mit anderen politischen Leistungen im Paket angeboten und sind in der Regel nicht dominant. Das integrationspolitische Steuerungspotential allgemeiner Wahlen fällt daher eher gering aus. Je bedeutender die integrationspolitische Maßnahme, desto größer allerdings das Informationsniveau und die Betroffenheit und somit auch die integrationsspezifische Wählermobilität.²²⁷ Das sich hier mit zunehmender Wählerbeweglichkeit erhöhende integrationspolitische Steuerungspotential allgemeiner Wahlen verbessert sich *ceteris paribus* also mit zunehmender Bedeutung integrationspolitischer Maßnahmen - vorausgesetzt es werden dem Wähler Alternativen auf diesem Gebiet angeboten.²²⁸

vgl. zu dieser Unterscheidung *Kirsch* (1993), S. 211. Eher kritisch zu individuellen Diskussionsanreizen äußern sich indessen *Baurmann/Kliemt* (1993), S. 164.

²²⁵ Vgl. *Peirce* (1991a), S. 532.

²²⁶ Informationsdefizite dürften aufgrund der Art und Weise von politischer Diskussion und Medienberichterstattung vornehmlich bei nicht-spektakulären Vorgängen zu erwarten sein.

²²⁷ Zu Konzept und Varianten der Wählerbeweglichkeit als Bündelung verschiedener Determinanten des Wählerverhaltens im Hinblick auf die Gestaltung von Wirtschaftspolitik vgl. *Zohlnhöfer* (1980), S. 86 sowie zur spezifischen Wählermobilität ebd., S. 96 f.

²²⁸ Es kann allerdings sehr wohl vorkommen, daß auf dem europapolitischem Sektor zeitweise wenig Konkurrenz unter den Politikern herrscht. So votierten etwa am 2. Dezember 1992 im Deutschen Bundestag 543 von 567 Abgeordneten, also 96 % (!) - nach

Zur Entfaltung bedarf es jedoch eines gewissen allgemeinen Potentials an Wählermobilität, welches durch parteipolitische Präferenzen und Parteienprogramme beschränkt werden kann. Da der neutrale Wähler in Wahlen vergleichsweise beweglich, also Wechselwähler und damit tendenziell auch Medianwähler ist,²²⁹ muß sich der nach Wiederwahl strebende Politiker insbesondere um seine Stimmen bemühen. Angesichts des allgemeinen Trends vom Stammwähler zum Wechselwähler²³⁰ sowie zum Nicht-Wähler 'neuen Typs'²³¹ wird der Politiker seine europapolitischen Überzeugungs- und Mobilisierungsanstrengungen weiter erhöhen müssen.

Außer Wahlen bieten sich dem neutralen Wähler noch weitere, vornehmlich indirekte Einflußkanäle: zum einen über die Bildung einer öffentlichen Meinung bezüglich integrationspolitischer Sachverhalte, zum anderen über eine integrationsbedingte Veränderung der Popularitätswerte der Regierung. Bei bedeutenden integrationspolitischen Entscheidungen sieht sich der nationale Politiker zunehmend vor Legitimationsprobleme gestellt. Eine kritische öffentliche Diskussion sowie ein Verfall der Popularitätswerte können ihn dann dazu veranlassen, ein Referendum zur Klärung der anstehenden Entscheidung abzuhalten.²³² Auf diese Weise können verschiedene Unvollkommenheiten des politischen Marktes indirekter Demokratien²³³ abgemildert werden. Die vergleichsweise hohe integrationsspezifische Wählermobilität des neutralen Konsumenten-Wählers²³⁴ kommt voll zur Geltung. Ein integrationspolitisches Referendum

wenig kritischer Diskussion - für die Maastrichter Verträge. Vgl. hierzu *Steuer* (1993), S. 142. Handelt es sich hierbei um ein künstlich eingeschränktes, nicht den Wählerpräferenzen entsprechendes Kartellangebot integrationspolitischer Leistungen, ist das spezifische Steuerungspotential allgemeiner Wahlen in diesem Bereich als gering einzuschätzen. Im vorliegenden Fall wird dieses Defizit allerdings teilweise durch einen starken Föderalismus ausgeglichen.

²²⁹ Siehe hierzu auch die vergleichende Argumentation bei *Hagedorn/Schmitt* (1985), S. 265.

²³⁰ Für westliche Demokratien sowie für Frankreich vgl. *Hoffmann-Martinot* (1993), S. 10; für Deutschland vgl. *Jung/Roth* (1994), S. 11 f. und *Klatt* (1994), S. 2. Die Ursache nachlassender Parteibindungen findet sich vor allem in der Auflösung traditioneller Wählermilieus.

²³¹ Der Nicht-Wähler modernen Typs gilt im Gegensatz zum klassischen Nicht-Wähler als politisch interessiert und vor allen Dingen als leicht mobilisierbar. Vgl. *Feist* (1994), S. 37 f. und *Jung/Roth* (1994), S. 13 f.

²³² Gerade Referenden vermitteln dem Wähler - bei einer parallel dazu geführten intensiven öffentlichen Diskussion -, durch seine Stimmabgabe etwas bewegen zu können. Der von ihm wahrgenommene individuelle Einfluß ist dann nicht mehr infinitesimal klein und trägt so einen Anreiz in sich, an öffentlichen Entscheidungen teilzunehmen. Zur Relevanz des *wahrgenommenen* (Hervorhebg. d. Verf.) und nicht des tatsächlichen individuellen Einflusses vgl. *Opp* (1994), S. 388.

²³³ Zu den Marktunvollkommenheiten vgl. *Milner* (1991), S. 699.

kann nur mit Hilfe dieser Gruppe gewonnen werden. Eine selbst organisierte Einflußnahme der latenten Gruppe der Konsumenten-Wähler eröffnet sich allerdings kaum.²³⁵

Die Bedeutung des Konsumenten-Wählers und Steuerzahlers im integrations- und kohäsionspolitischen Entscheidungsprozeß läßt sich zusammenfassend wie folgt beurteilen: Positive Integrationspräferenzen fallen in niedrigeren Integrationsstufen zusammen mit schlechter Information und geringem Einfluß. Bei wichtigeren Integrationsentscheidungen verbessert sich die Informationslage des neutralen Wählers tendenziell. Seine Einflußpotentiale nehmen vor allem auf nationaler Ebene zu. Daraus ergibt sich eine stärkere Unterstützung für Integrationsmaßnahmen, die aus Sicht des Bürger-Wählers begründbar und für Konsumenten und Steuerzahler vorteilhaft sind. Integrationspolitische Entscheidungen, die gegenüber dem Wähler nicht durchsetzungsfähig sind, können allerdings durch Verlagerung des Entscheidungsortes auf die gemeinschaftliche Ebene sowie durch eine Integrationspolitik kleiner und wenig merklicher Schritte realisiert werden.

III. Sektorale Interessengruppen

Ein je nach Integrationssituation schwankender, aber vergleichsweise kleiner und in sich jeweils homogener Teil der Stimmberechtigten besitzt bezüglich einzelner Integrationsentscheidungen stark vorherbestimmte Interessen. Da ihr Stimmenanteil sie für gewöhnlich in eine Minderheitsposition versetzt, sind sie zur Wahrung ihrer Interessen im politischen Prozeß auf eine Einflußnahme über Verhandlungen und nicht über Wahlen angewiesen. Dazu lassen sich auf sektoraler Ebene²³⁶ relativ homogene Interessen im offenen Teil einer Volkswirtschaft, der unmittelbar außenwirtschaftlichem Wettbewerb unterliegt, organisieren.

²³⁴ Dies äußert sich in einer großen Anzahl von Unentschiedenen in bezug auf integrationspolitische Entscheidungen. So ergaben Umfragen zur Einstellung der Bevölkerung zum Maastrichter Vertrag in allen Mitgliedstaaten einen hohen Anteil an Unschlüssigen und Unentschiedenen. Vgl. *Noelle-Neumann* (1993), S. 275.

²³⁵ Hier liegt der klassische Fall von Nichtorganisierbarkeit vor: große Gruppe - homogene Präferenzintensität. Vgl. zum Beispiel *Kirsch* (1993), S. 144. Daneben ist zu bedenken, daß - um im europäischen Kontext wirksam zu sein - eine größere Protestmasse aktiviert werden muß als bei rein nationalen politischen Entscheidungen. Vgl. dazu *Opp* (1994), S. 395.

²³⁶ Zur Relevanz von Wirtschaftszweigen in der Interessenorganisation vgl. *Frey* (1985), S. 25 f.

Aufgrund der hervorragenden Rolle der nationalen politischen Repräsentanten im integrationspolitischen Entscheidungsprozeß sowie aufgrund einer vergleichsweise geringen Effektivität der Eurogruppen²³⁷ erweist sich dabei der nationale Einflußkanal für Lobbyisten und Interessengruppen von großer Bedeutung. Daher sind im weiteren die grundsätzlichen sektoralen Gruppeninteressen sowie deren Vertretungsmöglichkeiten insbesondere auf nationaler Ebene zu erörtern. In einem zweiten Schritt ist zu überlegen, in welche Richtung - desintegrativ oder integrativ - sich die Artikulation sektoraler Interessen bewegt.

1. Konfligierende Gruppeninteressen

Welcher Art sind nun die Präferenzen bzw. Ziele der Interessengruppen und ihrer Mitglieder? Grundsätzlich lassen sich unter den organisierten Gruppen in den Wirtschaftssektoren der einzelnen Mitgliedstaaten und im Hinblick auf die europäische Integration zwei entgegengesetzte Interessenrichtungen unterscheiden:

1. Auf der einen Seite herrschen integrationsfeindliche Präferenzen vor. Dies gilt vor allem für heimische importkonkurrierende Wirtschaftszweige, sensitive Sektoren und notleidende, schrumpfende Branchen - sowohl im Güter- als auch im Dienstleistungsbereich.²³⁸ Ähnliche integrationsfeindliche Einstellungen politisch gewichtiger Interessengruppen liegen bei solchen Arbeitnehmervertretungen vor, die entweder in den betroffenen Zweigen produzierende Arbeitnehmer oder von integrationsinduzierten Immigrationsströmen bedrohte (Teil)Arbeitsmärkte vertreten.²³⁹

2. Auf der anderen Seite dominieren in Branchen mit international wettbewerbsfähigen²⁴⁰, von der Außenwirtschaft abhängigen, exportorientierten sowie multinationalen Unternehmen starke integrationsfreundliche Präferenzen, welche noch über europäische Integrationsvorstellungen hinausgehen. Unterstützung erfahren diese wiederum von Arbeitnehmervertretungen, deren Mitglieder gleichgerichtete Beschäftigungsinteressen besitzen oder von Arbeitsemigration

²³⁷ Vgl. ausführlich *McLaughlin/Jordan/Maloney* (1993), S. 192.

²³⁸ Für eine Definition sensibler Industrien vgl. *Musto* (1981), S. 264.

²³⁹ Während das Beschäftigungsinteresse ersterer unmittelbar einsichtig ist, ergibt sich letzteres aus einer Rentenanalyse. Vgl. *Molle* (1990), S. 117 f., *Franz* (1994), S. 132 f. und *Straubhaar* (1994b), S. 620.

²⁴⁰ Kritisch zum Konzept der (gesamtwirtschaftlichen) internationalen Wettbewerbsfähigkeit vgl. *Preusse* (1990), S. 82, *Gries/Hentschel* (1994), S. 416 sowie völlig ablehnend *Krugman* (1994), S. 47 f. und *Straubhaar* (1994a), S. 534 f.; verteidigend hingegen *Mieth* (1995), S. 104. Im folgenden wird nach Möglichkeit auf eine unternehmensspezifische Wettbewerbsfähigkeit zurückgegriffen.

profitieren. Für eine Faktormarktintegration auf höheren Integrationsstufen dürften sich außerdem größere Kapitalanleger und Investoren aussprechen.

Die integrationsfreundlichen Präferenzen dieser Gruppen können sich mit denen der Konsumenten-Wähler und Steuerzahler decken, wenn sie auf eine vielfältigere, effizientere und letztendlich Konsumentenrente fördernde Produktion von Gütern und Dienstleistungen sowie eine Budgetentlastung hinauslaufen. Eine derartige Interessenübereinstimmung setzt freilich ein nicht immer vorhandenes, vorwiegend produktives - also nicht renten- oder transfersuchendes - Integrationsinteresse auf seiten dieser Interessengruppen voraus.

Beide Richtungen von Interessengruppen versuchen nun, in ihrem Sinne Einfluß auf nationale und später auch auf europäische integrationspolitische Entscheidungsprozesse zu nehmen. Als sektorale Interessengruppen sind sie sowohl in wachstumsschwachen, importkonkurrierenden als auch in wettbewerbsfähigen, außenwirtschaftsorientierten Sektoren²⁴¹ leicht organisierbar.²⁴² Hier wie dort herrschen regelmäßig oligopolistische Marktbedingungen vor. Die daraus resultierende und im Vergleich zur latenten Gruppe der Konsumenten-Wähler und Steuerzahler geringe Gruppengröße der im internationalen Umfeld agierenden Produzenten senkt einerseits die Organisationskosten. Sie führt andererseits zu konzentrierten und daher fühlbaren Vorteilsgewinnen; setzt somit also auch wirksame Anreize.

Bei der Einflußnahme setzen sie über formelle und informelle Kanäle ihr sektorspezifisches Wissen, ihre wirtschaftliche und finanzielle Macht sowie den eher konzentriert auftretenden Wähler-Einfluß ihrer Mitglieder gegenüber Regierung und Verwaltung auf nationaler und schließlich auch auf europäischer Ebene ein. Überdies versuchen die verschiedenen Gruppen und Gruppenrichtungen gezielt, durch informationspolitische Aktivitäten auf eine für sie günstige Meinungsbildung beim und Präferenzäußerung des Konsumenten-Wählers hinzuwirken.²⁴³

²⁴¹ Während *Frey* (1985), S. 23 im Falle der Exportinteressen die Möglichkeit einer wirksamen Interessenvertretung noch ablehnt, sehen *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 155 und *Shiells* (1995), S. 29 eine starke Repräsentation dieser Interessen im politischen Prozeß als gegeben an.

²⁴² Vgl. allgemein dazu *Mueller* (1989), S. 236.

²⁴³ "To be sure, tastes are different from opinions: ..." *Hirschman* (1989), S. 78. Während die Einflußnahme auf Meinungen und die Änderung von Meinungen aufgrund von Argumenten und Informationen Element jedes demokratischen Prozesses sind, können Präferenzen nicht oder als nur äußerst schwer manipulierbar angesehen werden. Es mag jedoch bei sehr geringer optimaler Information des Konsumenten-Wählers vorkommen, daß er - über vermeintlich allgemeine Interessen desinformiert oder zugunsten altruistischer Handlungen beeinflusst - gegen sein eigenes Interesse entscheidet und andere Präferenzen äußert. Vgl. dazu *Baurmann/Kliemt* (1993), S. 157.

Sehr große Einwirkungsmöglichkeiten auf Wählerpräferenzen unterstellt dagegen *Becker* (1983), S. 392 - ganz im Gegensatz zu *Denzau/Munger* (1986), S. 100 f.

Da intersektorale Auswirkungen integrationspolitischer Entscheidungen, welche in ihrer beabsichtigten Wirkung gleichwohl nur auf einen einzelnen Sektor abzielen, nicht auszuschließen sind, kann im politischen Prozeß nicht beiden Gruppenforderungen gleichzeitig stattgegeben werden²⁴⁴ - zumindest nicht in vollem Maße. Im besonderen können auf desintegrative nationale Maßnahmen sektorübergreifende Vergeltungsmaßnahmen ausländischer Regierungen erfolgen,²⁴⁵ welche speziell die außenwirtschaftlich abhängigen Branchen schädigen.

Die Durchsetzung (des)integrativer nationaler wirtschaftspolitischer Maßnahmen hängt also insgesamt nicht nur von der Organisation und wirksamen Vertretung einzelner Interessen, sondern auch unmittelbar vom Kräfteverhältnis der beiden Interessengruppenrichtungen sowie von der Wahrscheinlichkeit ausländischer Retorsionsmaßnahmen ab. Um qualitative Aussagen über die Einflußnahme auf nationale wirtschaftspolitische Maßnahmen und über die tendenzielle Einflußrichtung der sektoralen Interessenvertretung machen zu können, ist im folgenden insbesondere das Kräfteverhältnis der beiden Gruppenrichtungen bzw. dessen Entwicklung im Verlaufe des Integrationsprozesses zu untersuchen.

2. Zunehmende Dominanz integrationsfreundlicher Interessen

Im Hinblick auf die Einflußpotentiale der beiden Gruppenrichtungen besteht Berechtigung zu der Annahme, daß mit fortschreitender Integration Interessenvertreter, die eine stärkere europäische Integration befürworten, ein stärkeres Gewicht im nationalen wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß bekommen. Diese Aussage läßt sich aus unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungen und politökonomischen Faktoren im weltwirtschaftlichen wie im europäischen Zusammenhang ableiten:

1. Zunächst ergibt sich die zunehmende Dominanz integrativer Interessen aus den Zwängen der internationalen Wirtschaftsentwicklung.²⁴⁶ Die beschleunigte

²⁴⁴ Die explizite Formulierung eines *aggregierten Interessengruppeneinflusses von Null* (Hervorhebg. im Orig.) - also eines Nullsummenspiels - in einem reinen Interessengruppenmodell erfolgt durch *Becker* (1983), S. 376. Anders dagegen *Lehner* (1985), S. 111 f.

²⁴⁵ Dies gilt vor allem für leicht sichtbare handelspolitische Maßnahmen - vgl. dazu *Peacock* (1984), S. 367 und *Milner* (1991), S. 700 -, ist in einer zunehmend interdependenten Weltwirtschaft aber bei jedem beggar-my-neighbour-Verhalten nationaler Regierungspolitikern möglich - vgl. zu letzterem *Reszat* (1986), S. 269 f.

²⁴⁶ Zu den Phasen weltwirtschaftlicher Integration vgl. bereits *Haberler* (1964), S. 2 f. Eine Entwicklung von interindustrieller über intraindustrielle internationale Arbeitsteilung bis hin zur internationalisierten Produktion in multinationalen Unternehmen zeichnet *Preusse* (1990), S. 91 nach.

nigte Ausweitung des internationalen Handels hat zu einer steigenden Verflechtung der Produktion und Globalisierung der Weltmärkte sowie einem verschärften internationalen Wettbewerb geführt. Dies hat zum einen eine fortschreitende Öffnung der heimischen Volkswirtschaft und - über steigende Exporte - einen erhöhten Anteil außenwirtschaftlich interessierter, integrationsfreundlich eingestellter Interessengruppen zur Folge. Zum anderen öffnen sich auch die ausländischen Volkswirtschaften. Ihre Unternehmen werden zunehmend von nationalen desintegrativen Maßnahmen betroffen. Die Wahrscheinlichkeit von Vergeltungsmaßnahmen steigt folglich mit der weltwirtschaftlichen Interdependenz und wird die integrationsfreundlichen Interessenvertreter zusätzlich anspornen, ihre Öffnungsinteressen zu verteidigen.

2. Die weltwirtschaftliche Entwicklung fördert aber auch eine Annäherung der unterschiedlichen Interessengruppenrichtungen. Gemeinsame Interessen und Ziele ergeben sich aus einem verschärften internationalen Wettbewerb, aus zunehmenden handels- oder industriepolitisch motivierten strategischen Interventionen einzelner Regierungen wie zum Beispiel der USA sowie aus anderen Integrationsprojekten und zwischenstaatlichen Wirtschaftskooperationen²⁴⁷ - vor allem in Nordamerika (NAFTA), Lateinamerika (MERCOSUR) und in Ostasien (AFTA und Greater China). Wenn die nationalen, integrationsfeindlichen Interessengruppen sich nicht mehr so leicht gegen die integrationsfreundlichen durchsetzen können, werden sie mit ersteren zusammen eine für sie zweitbeste Lösung anstreben: den Ausbau einer 'Festung'²⁴⁸ Europa. Hinter deren Mauern wird den heimischen Unternehmen eine stabilere, entwicklungsbegünstigende Umwelt gewährleistet.²⁴⁹

Der Schutz vor Weltmarktkonkurrenz bietet allerdings sowohl den nicht wettbewerbsfähigen als auch den international wettbewerbsfähigen Unternehmen die Möglichkeit, auf europäischer Ebene Renten zu erlangen.²⁵⁰ Einen in-

²⁴⁷ "The grouping together of neighbouring countries to form free trade areas or economic and monetary unions currently constitutes a phenomenon occurring in all regions around the world." *Brand* (1992), S. 274. Zu wirtschaftlichen Integrationsprojekten allgemein vgl. *Robson* (1987), S. 6 - 10, *Barouch* (1992), S. 32 und *Shiells* (1995), S. 28 f.; für Nordamerika vgl. *Jütte-Rauhut* (1995), S. 70; für Lateinamerika vgl. *Dichiara* (1994), S. 236 f.; für Ostasien vgl. *Panagariya* (1994), S. 16 f. und *Vranic* (1995), S. 24.

²⁴⁸ Für eine Diskussion der Allegorien 'Festung' und 'Wagenburg' vgl. *Dicke* (1990), S. 129, Fn. 1.

²⁴⁹ Vgl. auch die Argumentation bei *Cecchini* (1988), S. 101 für eine Marktintegration: "Auf längere Sicht dürften sich mit der Anpassung an das neue Wettbewerbsklima für alle Branchen und Unternehmen verschiedener Größen (Hervorhebg. d. Verf.) günstige Entwicklungsperspektiven aufun."

²⁵⁰ Die Rentensuche durch eigentlich wettbewerbsfähige Unternehmen ist letztendlich eine Frage der relativen Attraktivität produktiver und unproduktiver, rentensuchender Aktivität. Vgl. dazu *Murphy/Shleifer/Vishny* (1993), S. 409.

stitutionellen Einflußkanal eröffnet hier zum einen der seit 1958 bestehende Wirtschafts- und Sozialausschuß.²⁵¹ Zum anderen besitzen die Unternehmer und ihre Verbände mit ihren Anliegen leichten und bevorzugten Zugang zur Kommissionsbürokratie.²⁵² So ist es ihnen möglich, auf direktem Wege diskriminierende Abwehrmaßnahmen gegenüber Produzenten und Anbietern aus Drittländern einzuleiten.²⁵³ Zuletzt steht es den Gruppenvertretern offen, über ihre jeweilige nationale Regierung die Interessen ihrer Klientel zu wahren.

Die sich mit fortschreitender Integration auf die europäische Ebene verschiebenden Rentenpotentiale sowie die leichte Zugänglichkeit der Kommissionsbürokratie scheinen die Interessenvertreter in jüngster Zeit dazu zu veranlassen, sich zwecks Lobbying in nicht vertraglich institutionalisierter Form auf europäischem Niveau zu sammeln.²⁵⁴ Selbst wenn die nationalen Regierungen auch in Zukunft Basis nationaler Interessenvertretung bleiben,²⁵⁵ stellt doch die Umorientierung und Organisation sämtlicher nationaler Interessengruppen auf europäischer Ebene ein nicht zu vernachlässigendes integrationsförderndes Element dar. Integration bedeutet jedoch in diesem Falle vielfach europäische Integration zu Lasten weltwirtschaftlicher Integration und oftmals auch gemeinschaftsweite Regulierung zu Lasten der latenten Gruppen.

3. Die Vertretung integrativer Interessen im europäischen Rahmen wird überdies besonders durch die dort vorherrschenden Außenwirtschaftsstrukturen gefördert. Es handelt sich hier vorwiegend um relativ kleine und offene Volkswirtschaften.²⁵⁶ Die dadurch implizierten geringen Marktgrößen verwehren außenwirtschaftlich orientierten Unternehmen die Nutzung sinkender Durchschnittskosten und damit eine Grundvoraussetzung zur Wahrung ihrer interna-

²⁵¹ Vgl. Art. 193 - 198 EG-Vertrag.

²⁵² Zur Zugänglichkeit der Kommission für Interessenvertreter vgl. *Lodge* (1994), S. 348 und 350.

²⁵³ So wurde etwa auf dem Gebiet des Außenhandels mit dem 1984 geschaffenen Neuen Handelspolitischen Instrument gegen 'unerlaubte Handelspraktiken' auch den Betroffenen und ihren Interessenvertretungen ein Initiativrecht zugebilligt. Vgl. *Dicke* (1990), S. 136 und 140.

²⁵⁴ Eine Verlagerung der Interessenvertretung von nationaler auf europäische Ebene stellen *Andersen/Eliassen* (1991), S. 173 - 177 fest. Die Anzahl europäischer Interessenvertreter stieg besonders stark in der zweiten Hälfte der 80er Jahre. Auf die Reorganisation der nationalen Interessengruppen auf europäischer Ebene weist auch *Peirce* (1991a), S. 530 hin.

Die Organisationskosten-erhöhende Nichtnutzung des Wirtschafts- und Sozialausschusses läßt sich auf dessen relativ begrenzte Einflußmöglichkeiten - vgl. *Hummer* (1988b), Vorb., Rn. 9 und 18 - sowie auf die starken Zwänge des doppelten Interessengruppenproporzes - vgl. *Hummer* (1988b), Art. 193, Rn. 5 f. und Art. 194, Rn. 2 - zurückführen.

²⁵⁵ Vgl. *Andersen/Eliassen* (1991), S. 181.

²⁵⁶ Vgl. zum Beispiel *Demotes-Mainard/Trainar* (1989), S. 7 und 11.

tionalen Wettbewerbsfähigkeit. Es besteht daher für produktive, wettbewerbsfähige Unternehmen in der Gemeinschaft ein starker Anreiz, integrative Maßnahmen zu fordern. Die in früheren europäischen Integrationsstadien nur mäßig spürbaren Anreize werden einerseits durch den zunehmenden Druck exogener Weltmarktfaktoren,²⁵⁷ andererseits vom Voranschreiten der europäischen Integration selbst verstärkt. Die stark politisch motivierte Integrationsentscheidung von 1957 begründet so durch die induzierte europäische Wirtschaftsverflechtung ein stärker werdendes wirtschaftliches Interesse an gegenseitiger Öffnung.²⁵⁸

4. Schließlich wird eine einheitlich integrationsfreundliche Interessenvertretung in besonderem Maße vom Ausbau der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik begünstigt. Ein geringerer Anteil der Fördermaßnahmen kommt - über gemeinschaftsweite, zielgruppenspezifische Maßnahmen - direkt gewerkschaftlicher Klientel zugute.²⁵⁹ Bedeutendere Vorteile aus der gemeinschaftlichen Strukturförderung ziehen allerdings Unternehmen und Produzenten.²⁶⁰

Die Erlangung von Fördermitteln erfolgt zwar nur unter bestimmten Bedingungen, steht im Prinzip aber jeder Kategorie von Unternehmen - also sowohl international wettbewerbsfähigen als auch weniger wettbewerbsfähigen wie auch im geschlossenen Teil der Volkswirtschaft operierenden Unternehmen - offen. Die Ausweitung wirtschaftspolitischer Eingriffe im europäischen Gemeinwesen verleiht folglich - analog zur historischen Entwicklung auf nationaler Ebene²⁶¹ - vermehrten Aktivitäten von Interessenverbänden starke Antriebskräfte. Durch eine verstärkte Transfersuche auf europäischer Ebene wird wiederum der Ausbau einer gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik forciert und damit die wirtschaftspolitische Integration gefördert. Ein gesamtwirtschaftlich vertretbares Maß an gemeinschaftlicher Kohäsionsförderung spielt bei der partikular-rational motivierten Transfersuche indessen keine Rolle.

Es läßt sich für die gut organisierbare sektorale Interessenvertretung in bezug auf die europäische Integration festhalten, daß die außenwirtschaftlichen Abschirmungsförderungen nicht konkurrenzfähiger, bedrängter Branchen und

²⁵⁷ Den Druck der Weltmarktkonkurrenz auf die europäischen Volkswirtschaften zeichnen *Lafay/Herzog* (1989) in einer handelsorientierten Branchenanalyse nach. Vgl. dort insbesondere S. 29 und 31.

²⁵⁸ Ein von 40,8 (1960) auf 61,3 % (1992) gestiegener und mit der Erweiterung 1995 weiter steigender Intraexportanteil an den gemeinschaftlichen Gesamtexporten - vgl. *EUROSTAT* (1994), Tab. 4, S. 13 - stellt ohne Zweifel eine starke Intrahandelsabhängigkeit und damit ein handfestes Interesse dar.

²⁵⁹ Zur gewerkschaftlichen Einflußsuche vgl. zum Beispiel *Sitte/Ziegler* (1994), S. 220 f.

²⁶⁰ Vgl. *Peirce* (1991a), S. 532.

²⁶¹ Zur historischen Entwicklung der organisierten Interessenvertretung vgl. *Kleps* (1980), S. 180 f.

auch diejenigen konkurrenzfähiger, aber aufgrund der relativen Profitabilität auf nationaler Ebene rentensuchender Unternehmen in frühen Stadien der Integration Gehör finden. In späteren Integrationsphasen verlangen zum einen aus rein ökonomischen Gründen die exogene weltwirtschaftliche Entwicklung (1.) sowie gemeinschaftsspezifische Faktoren (3.) nach weiteren europäischen Integrationsmaßnahmen. Zum anderen ergibt sich in politisch-ökonomischer Hinsicht eine Interessengruppenkonstellation, die zugunsten weiterer integrations- und kohäsionspolitischer Schritte wirkt: eine vermehrte organisierte Renten- (2.) und Transfersuche (4.) auf europäischer Ebene.

IV. Territoriale Interessengruppen

Neben den sektoralen wirtschaftlichen Interessengruppen existieren noch die - in traditionellen Interessengruppenrörterungen in der Regel unberücksichtigten,²⁶² hier aber nicht zu vernachlässigenden - territorialen politischen Interessengruppen. Diese schalten sich mit zunehmender Integration verstärkt in die integrationspolitische Willensbildung auf nationaler und auf europäischer Ebene ein. Es handelt sich hier grundsätzlich um Versammlungen, welche direkt unterhalb der nationalen Ebene angesiedelt sind und in den verschiedenen territorialen Gliederungen (Regionen) der einzelnen Mitgliedstaaten vom Volk gewählt werden.²⁶³ Ihre eigenen Handlungsspielräume sowie die jeweilige Ressourcenausstattung unterscheiden sich allerdings von Land zu Land sehr stark.²⁶⁴

Da der regionale politische Repräsentant Anreizen und Restriktionen unterliegt, die denen des nationalen Regierungspolitikers ähneln, entsprechen seine Verhaltensweisen weitgehend denjenigen eines regionalen Regierungspolitikers. Vor allem ist er einer eigenen Verwaltung, einer regionalen Wählerschaft sowie lokalen, sektoralen und regional verkammerten Interessenvertretern, deren Anliegen er in seinem Entscheidungskalkül berücksichtigen muß, ausge-

²⁶² Vgl. *McAleavey/Mitchell* (1994), S. 238.

²⁶³ Eine politische Interessenrepräsentation und Wahlen auf regionaler Ebene haben sich nach Ansicht von *Bullmann/Eissel* (1993), S. 13 - mit Ausnahme Griechenlands - mittlerweile EG-weit durchgesetzt. Zum Begriff 'Region' vgl. fernerhin *Labasse* (1994), S. 14 sowie *Thierstein/Langenegger* (1994), S. 505 f.

²⁶⁴ Einen Überblick über Gebietsgliederungen sowie die sog. NUTS-Ebenen der Gemeinschaft liefern *Kommission* (1991), Tab. A.1, S. 84, *Knoche/Köhler* (1992), S. 213 - 215 und *Commission* (1994), Tab. A.1, S. 173. Regionen befinden sich dabei in der an administrativen Gebietseinheiten orientierten regionalstatistischen Systematik (NUTS) auf der ersten und zweiten subnationalen Ebene. Eine grundsätzliche Definition des Regionsbegriffes sowie eine Kategorisierung der Regionen verschiedener Mitgliedstaaten nach ihrem politischen Gewicht erfolgt bei *Engel* (1991), S. 11 und 13.

setzt. Der regionale politische Repräsentant steht somit auf regionaler Ebene - ähnlich wie der nationale Regierungspolitiker auf nationaler Ebene - im Brennpunkt heterogener Interessen. Ein einheitliches regionales Interesse gibt es - analog zum nicht vorhandenen nationalen Interesse - demnach nicht.²⁶⁵

Ein umfassendes politökonomisches Modell müßte folglich einen regionalen politischen Markt für europapolitische Leistungen entwickeln. Einerseits kann aber die Region - im Gegensatz zur integrationspolitisch in der Regel nur wenig berührten lokalen Einheit - als kleinste, in bezug auf Integrationspolitik sinnvoll zu betrachtende territoriale Größe gesehen werden. Andererseits führt gerade die regionale Strukturpolitik zu einer Homogenisierung sonst heterogener regionaler Interessen: Erstens gewährleisten die nach dem Territorialprinzip organisierten Wirtschaftskammern, die den regionalen Politiker bei seinen Entscheidungen informieren, beraten und unterstützen, eine Zusammenfassung der heterogenen Interessen der regionalen Wirtschaft.²⁶⁶ Zweitens steht eine von höherer Ebene und somit außenfinanzierte Strukturförderung gleichermaßen im Interesse regionaler Interessenvertreter und regionaler Konsumenten-Wähler.

Der Regionalvertreter tritt folglich in kohäsionspolitischen Entscheidungsprozessen vornehmlich als Vertreter geographisch-partikularer Interessen in Erscheinung. Er fungiert daher auf der nationalen Ebene - ebenso wie auf europäischer Ebene - als Interessengruppenvertreter und kann folglich als solcher behandelt werden. Nachstehend ist nun die zunehmende Einbeziehung dieser speziellen Interessengruppenvertretung in integrations- und später kohäsionspolitische Entscheidungsprozesse zu untersuchen. Im einzelnen werden zwei Integrationsstadien mit deutlich differierenden Involvierungsintensitäten unterschieden.

1. Regionale Indifferenz

Auf niedrigeren Integrationsstufen werden die europäischen Regionen nur wenig von integrationspolitischen Entscheidungen auf europäischer Ebene berührt. In den Gründungsverträgen der Gemeinschaft finden die Regionen keine Beachtung. Eine formale Interessenrepräsentation wird ihnen nicht gewährt.

In wirtschaftspolitischer Hinsicht führten die nationalen Regierungspolitiker zwar bereits in der Frühphase des gemeinschaftlichen Integrationsprozesses eine umfassende gemeinschaftliche Agrarordnung ein. Da die Garantiezahlungen des Agrarfonds nach sektoralen Kriterien vergeben werden, ergibt sich nur eine

²⁶⁵ Vgl. *Mazey/Mitchell* (1993), S. 96.

²⁶⁶ Zur wirtschaftspolitischen Bedeutung der - von der Neuen Politischen Ökonomie weitgehend unbeachteten - Wirtschaftskammern vgl. *Kleinhenz* (1982), S. 899 f.

schwache regionalspezifische Umverteilung.²⁶⁷ Aus der Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik resultiert mithin kein Ansporn für die Herausbildung einer organisierten regionalen Interessenvertretung. Die Landwirtschaft zählt ohnehin nicht zu den vornehmlichsten regionalen Aufgabengebieten.²⁶⁸

Weitere außerordentliche Schritte positiver Integration - wie die Einführung einer regionalen Strukturförderung auf Gemeinschaftsebene - sind in diesem frühen Integrationsstadium nicht zu verzeichnen. Die Integration beschränkt sich vielmehr auf negative und funktionelle Integrationsmaßnahmen - namentlich auf die Schaffung einer Zollunion. Die Formulierung der Zoll- wie der Außenhandelspolitik gehört jedoch zu den klassischen Aufgaben der nationalen Ebene.

Die Anreize zu regionalen Interessenaktivitäten fallen damit in dieser Integrationsphase eher schwach aus. Die regionalen Repräsentanten haben weder Kompetenzverluste zu befürchten, noch haben sie besondere Vorteile aus integrationspolitischen Entscheidungen der nationalen Regierungen zu erwarten. Da sich ihre politischen Handlungsmöglichkeiten nicht verändern, sind sie gegenüber der nationalen Integrationspolitik indifferent und verhalten sich weitgehend desinteressiert. Eine wirksame regionale Interessenvertretung auf nationaler Ebene scheint ohnehin nur in einigen wenigen Mitgliedstaaten möglich.²⁶⁹ Eine erst noch zu organisierende Einflußsuche auf europäischer Ebene bei der gegebenen hohen Gruppenheterogenität und ohne einigendes Ziel ist kaum denkbar.

2. Verstärkte regionale Interessenvertretung

Die voranschreitende Integration wirkt sich aber in steigendem Maße auf den Handlungsraum der regionalen politischen Repräsentanten aus. Sie setzt einer verbesserten Organisation regionaler Interessen auf nationaler wie auf europäischer Ebene sowohl negative als auch positive Anreize:

²⁶⁷ Vgl. *Franzmeyer/Seidel* (1990), S. 206.

²⁶⁸ Die Landwirtschaftspolitik gehört aufgrund ihrer großen politischen Bedeutung (Nahrungsmittelversorgung) traditionell eher zu den nationalen Aufgaben. Vgl. dazu *Hagedorn/Schmitt* (1985), S. 250. Die Ansiedlung der Agrarpolitik vornehmlich auf der nationalen Ebene bildet wiederum Ansporn für eine nationale Interessenartikulation von seiten der betroffenen Gruppen.

²⁶⁹ Zum Gründungszeitpunkt der EWG besaß eigentlich nur Deutschland mit politischen Kompetenzen ausgestattete Regionen. Vgl. *Ginderachter* (1992), S. 777. Diese befürchteten jedoch schon anlässlich der EGKS-Ratifikation im Jahre 1951 das integrationsbedingte Herabdrücken der Länder zu reinen Verwaltungseinheiten. Vgl. *Zum-schlinge* (1989), S. 217 f.

1. Zunächst werden die Kompetenzen der Regionalvertreter durch die zunehmende Integration nationaler Wirtschaftspolitik beschnitten.²⁷⁰ Denn die nationalen politischen Repräsentanten können regionale Kompetenzen auf europäischer Ebene ohne gravierende Folgen für die eigenen Handlungsmöglichkeiten abtreten und dafür hauptsächlich ihnen zukommende Vorteile einhandeln. Regionale Befugnisabtretungen wirken sich dann - über die Mitwirkungsmöglichkeiten im Rat - als Machtverschiebung zugunsten der zentralstaatlichen Exekutive aus.²⁷¹

Da die europäischen Regionalvertreter mit Blick auf die Kompetenzausstattung eine eher heterogene Gruppe darstellen, wirken sich Befugnisbeschnittenen je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich aus. Die mittelgroße Gruppe der Regionalvertreter profitiert bei der Interessenorganisation auf europäischer Ebene außerordentlich von den erhöhten Präferenzintensitäten einiger politisch gewichtigerer Regionalvertretungen, die von Kompetenzverlusten stark bedroht werden. Denn die besonders betroffenen Regionalvertreter sind es, welche die anfallenden Organisationskosten aufgrund ihrer Ressourcenausstattung tragen können und aufgrund der drohenden negativen Konsequenzen auch tragen wollen.²⁷²

Im Zuge der Interessenorganisation auf europäischem Niveau bilden sich für die Regionalvertreter verschiedene Einflußmöglichkeiten auf die gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesse heraus: erstens durch eine gezielte und direkte Einflußnahme einzelner regionaler Interessenvertreter vor Ort,²⁷³ zweitens über eine gemeinsame Interessenwahrnehmung durch europäische Dachverbände der regionalen Interessenvertreter²⁷⁴, und drittens durch eine vertraglich anerkannte und formal institutionalisierte Interessenvertretung im Rahmen der gemeinschaftlichen Organe.²⁷⁵ Die verstärkte Mitwirkung bei integrationspoliti-

²⁷⁰ Vgl. Göttel/Weyand (1993), S. 37.

²⁷¹ Vgl. Zumschlinge (1989), S. 218 und 222.

²⁷² Es verwundert nicht, wenn die mit Kompetenzen gut ausgestatteten und von Kompetenzverlusten besonders bedrohten deutschen Bundesländer hier eine Führungsrolle übernehmen - vgl. Borkenhagen (1992), S. 36 f. sowie Engel (1994), S. 148 - und sich unter ihnen insbesondere eines (Bayern) mit einer starken Regionalpartei heraushebt - vgl. dazu auch Schelter (1991), S. 138 und Koll (1992), S. 3.

²⁷³ Vor allem in jüngerer Zeit haben viele Regionen eigene Vertretungen in Brüssel errichtet. Vgl. Andersen/Eliassen (1991), S. 177. Die deutschen Bundesländer besitzen seit 1958 einen Länderbeobachter, eröffneten aber 1985 - 88 bzw. im Jahre 1992 jeweils ihr eigenes Informationsbüro. Vgl. Zumschlinge (1989), S. 222 und 224 sowie Bassot (1993), S. 732 f.

²⁷⁴ Zum Beispiel Versammlung der Regionen Europas, Rat der Gemeinden und Regionen Europas, Versammlung der altindustriellen Regionen, etc. Vgl. ausführlich Labasse (1994), S. 19 - 21.

²⁷⁵ Es eröffnen sich nach Maastricht zwei Wege institutioneller Interessenvertretung: erstens durch die grundsätzliche Möglichkeit einer Teilnahme von Regionalvertretern

schen Entscheidungen bringt - bedingt durch das seltene Vorhandensein föderaler Strukturen - für die Mehrzahl der europäischen Regionalvertreter allerdings einen Zuwachs an Kompetenzen.

Durch die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene wird ihre Position im nationalen politischen Prozeß oftmals gestärkt. Die Kooperation von Regionalvertretern, die mit Kompetenzen und finanziellen Ressourcen nur schwach ausgestattet sind, kann darüber hinaus eine politische Bewußtseinsbildung bewirken.²⁷⁶ Die ohnehin vorhandene allgemeine Regionalisierungstendenz in der Gemeinschaft²⁷⁷ verstärkt sich hierdurch noch zusätzlich. Letztendlich führt die zunehmende Integration verschiedener Politikbereiche über die Mobilisierung zuerst der starken und anschließend der schwächeren Regionalvertreter zu einem Kompetenzzuwachs auf regionaler Ebene, und zwar hauptsächlich zu Lasten der Regierungen zentralisierterer Mitgliedstaaten.

2. Auf der anderen Seite begünstigt der Ausbau der Kohäsionsförderung und die damit verbundene Inaussichtstellung finanzieller Mittel die Bildung regionaler Interessen auf nationaler Ebene, die Bildung von interregionalen Interessenkoalitionen sowie die effektive Vertretung regionaler Interessen.²⁷⁸ In einigen Mitgliedstaaten und bei interregionalen Förderkoalitionen wird sie im Prinzip erst ermöglicht; denn Kohäsionsmaßnahmen lockern die Ressourcenrestriktionen regionaler Repräsentanten.

Von einer potentiell verbesserten Ressourcenausstattung der Regionalvertreter kann gesprochen werden, weil es sich bei regionaler Wirtschaftsförderung und Raumordnung um einen der wenigen Aufgabenbereiche handelt, die häufig auf regionaler Ebene angesiedelt sind.²⁷⁹ Mit der Ausweitung der Kohäsionsförderung verbessern sich vor allem Ressourcenausstattung und Einflußnah-

an Ratssitzungen mit regionalem Bezug gemäß Art. 146 EG-Vertrag, zweitens über den in den formalen Entscheidungsprozeß einbezogenen Ausschuß der Regionen gemäß Art. 198 c EG-Vertrag. Eine regionale Interessenvertretung durch letzteren wird gleichwohl aufgrund seiner *nationalen* Zusammensetzung einerseits, durch die Präsenz lokaler Interessenvertreter andererseits erschwert. Die Befugnisse des AdR sind darüber hinaus ausschließlich konsultativ. Vgl. dazu Bassot (1993), S. 735 und 737 sowie Hrбек (1994b), S. 106.

²⁷⁶ Vgl. Bassot (1993), S. 734.

²⁷⁷ Auf diesen - mit Ausnahme Großbritanniens - vor allem während der 80er Jahre festzustellenden Trend weist Ginderachter (1992), S. 777 hin. Zu den gleichwohl unterschiedlichen Gründen vgl. insbesondere Engel (1994), S. 145 f.

²⁷⁸ "One revenue situation that may increase lobbying activity is a substantial rise in .. revenues ..." Milner (1991), S. 706. Eine erhöhte regionale Interessenvertretungsaktivität ist hier nicht deshalb zu erwarten, weil die erhöhten Budgetmittel ungebinden wären, sondern gerade weil sie für regionalpolitische und damit für regionale Zwecke verwendet werden sollen.

²⁷⁹ Zu 'typisch regionalen' Aufgabenbereichen vgl. Engel (1991), S. 12. Vgl. aber auch Ginderachter (1992), S. 778.

memöglichkeiten der altindustriellen²⁸⁰ und der präferentiell geförderten rückständigen Regionen. Erstens bedeuten Kohäsionstransfers direkte finanzielle Entlastung und Einkommen für alle Regionalhaushalte.²⁸¹ Die für die Empfänger attraktiven Mitnahme- und Einkommenseffekte sind angesichts der hohen Fördersätze auch in Regionalhaushalten, die schwach ausgestattet sind, zu erwarten.²⁸² Zweitens kann bei zweckgerechtem Einsatz der zugewiesenen Strukturfördermittel die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Region gesteigert und so indirekt die jeweilige Ressourcenrestriktion gelockert werden.

Schließlich wird die Stellung der Regionen auf nationaler Ebene im Bereich der Kohäsionspolitik dadurch gefestigt, daß der Kommissar einerseits zwecks Politikimplementation auf eine Zusammenarbeit mit den Regionalvertretern angewiesen ist,²⁸³ und er andererseits seine Position im politischen Entscheidungsprozeß, vor allem gegenüber den nationalen Repräsentanten im Rat, durch eine derartige Zusammenarbeit stärken kann.²⁸⁴

Doch die Kohäsionsförderung trägt nicht nur zur Verbesserung der Ausstattung einzelner Regionen bei. Sie trägt auch Anreizstrukturen einer stetigen Ausweitung in sich. In Anbetracht ihrer allgemeinen Finanzierung, welche überdies noch auf einer höheren Ebene gewährleistet wird, ist es für die geförderten Regionalvertreter nur rational, die gemeinschaftlichen Fördermittelzuweisungen durch entsprechende Bedarfsanmeldungen zu maximieren. Andererseits ist es aus Sicht der (Noch)Nichtmitglieder sinnvoll, Mitglied der Förderkulisse zu werden - also auf eine Ausweitung der Gebietskulisse hinzuwirken. Als Ergebnis regional rationalen Verhaltens stellen sich folglich hohe Ausgabenbedarfe im Strukturbereich ein.

Insgesamt ergeben sich also im Verlaufe des europäischen Integrationsprozesses für die regionalen politischen Repräsentanten in der Tendenz zunehmend Anreize und Möglichkeiten, sowohl in integrationspolitische Entscheidungsprozesse als auch im besonderen in strukturpolitische Entscheidungen und deren Umsetzung über nationale und europäische Kanäle einzugreifen. Der für die Mehrheit der Regionalvertreter mit einem Kompetenzzuwachs verbun-

²⁸⁰ Auch bei der Organisation der altindustriellen Interessen übernahmen die Vertreter der am meisten betroffenen Regionen - hier britische - die Führung. Vgl. *McAlevey/Mitchell* (1994), S. 242.

²⁸¹ Zu Entlastungs- und Mitnahmeeffekten allgemein vgl. *Zimmermann* (1987), S. 339 f.

²⁸² Eine vermehrte Kohäsionsförderung kann allerdings auch zur finanziellen Entlastung des Zentralstaates führen - wenn dieser nämlich trotz des für Strukturfondsmittel geltenden Additionalitätsprinzips versucht, seine Finanzzuweisungen an nicht oder nur wenig finanzautonome Regionalbudgets entsprechend zu kürzen. Vgl. *Parsche* (1992), S. 36; zur Zusätzlichkeit der Fördermittel vgl. *Kommission* (1989), S. 21 f.

²⁸³ Vgl. *McAlevey/Mitchell* (1994), S. 238.

²⁸⁴ Vgl. *Andersen/Eliassen* (1991), S. 175.

dene Integrationsprozeß sowie der Umfang der Fördergebietskulisse gemeinschaftlicher Strukturmaßnahmen lassen eine starke Befürwortung sowohl integrativer wie auch kohäsionspolitischer Maßnahmen erwarten. Auch wenn sich die Artikulationsbedingungen regionaler Interessen deutlich entwickelt und verbessert haben, so bleiben die Möglichkeiten zum Teil noch merklich beschränkt.

V. Nationale Regierungspolitiker

Die politische Entscheidung über integrationspolitische Maßnahmen obliegt der nationalen Regierung - entweder allein oder im Zusammenwirken mit den Regierungen anderer Mitgliedstaaten. Ob sich die jeweilige Regierung für integrative oder desintegrative Maßnahmen auf europäischer Ebene einsetzt, hängt zum einen von den eigenen Interessen der Regierungspolitiker ab; denn auch diese streben - wie jedes ökonomisch-rational handelnde Individuum - zuvörderst die Erfüllung ihres eigenen Nutzens an.²⁸⁵ Da Regierungen zum anderen mannigfaltigen Restriktionen unterliegen, fließen erstens in das Entscheidungskalkül der Politiker mögliche Auswirkungen integrationspolitischer Maßnahmen auf diese Restriktionen ein und werden zweitens die politischen Entscheidungen durch eben diese Restriktionen beschränkt.

1. Wachsende Integrationsanreize

Bevor aber die Restriktionen und ihre Beziehungen zu integrationspolitischen Entscheidungen genauer untersucht werden, sind die integrationsrelevanten Präferenzen der führenden nationalen politischen Entscheidungsträger und eine sich im Laufe des Integrationsprozesses möglicherweise verändernde Anreizlage auf nationaler Ebene zu untersuchen. Als Argumente in der Nutzenfunktion des Regierungspolitikers lassen sich dabei Prestige- und Macht-Ziele unterscheiden:²⁸⁶

²⁸⁵ Vgl. zur Nutzenmaximierungsannahme bei Politikern - bzw. eigentlich genauer bei Parteiführern - übereinstimmend *Mueller* (1989), S. 179 und *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 150. Die im Anschluß an *Downs* meist unterstellte Stimmenmaximierung kann hier folglich nicht gleichzeitig aufrechterhalten werden. Vgl. dazu *Mueller* (1979), S. 98 und (1989), S. 179, bekräftigend *Bonus* (1981), S. 710 und (1982), S. 6 f. sowie *Frey* (1991), S. 494.

²⁸⁶ Persönliche (monetäre) Einkommensziele dürften für hochdotierte Spitzenpolitiker kaum noch von Relevanz sein und werden hier folglich nicht berücksichtigt. Da Regierung und insbesondere Regierungspartei keine Einmannunternehmen darstellen, können Ideologien hier nicht auf der Präferenzseite, sondern müssen bei den Restriktionen erfaßt werden. Vgl. anders *Frey* (1978), S. 508.

1. Die Teilnahme an Versammlungen hochrangiger Regierungspolitiker auf europäischer Ebene verleiht dem Regierungspolitiker bereits in früheren Integrationsphasen in seinem Heimatland und über die nationalen Grenzen hinaus ein gewisses Maß an Ansehen und Anerkennung.²⁸⁷ Dies wurde und wird im Rahmen der europäischen Integration durch institutionalisierte Treffen von führenden Regierungspolitikern aller Mitgliedstaaten - vor allem im Ministerrat - ermöglicht. Allerdings wird der so eröffnete Zuwachs an Anerkennung in dieser Frühphase der Integration noch durch wenig leistungsfähige nationale und internationale Kommunikationsnetze begrenzt.

Ungleich höhere Prestigegewinne sind gleichwohl von einer zunehmenden institutionellen Integration sowie von der Teilnahme an bedeutenden integrationspolitischen Entscheidungen zu erwarten. Besonders hervorzuheben sind hier die Mitte der 70er Jahre eingerichteten und mit großem Medienaufwand abgehaltenen Sitzungen des Europäischen Rates.²⁸⁸ Am prestigeträchtigsten ist in diesem Gremium wiederum die halbjährlich rotierende Ratspräsidentschaft - eine Einrichtung von wachsender Bedeutung, welcher die Medien große Aufmerksamkeit entgegenbringen.²⁸⁹ Außerordentliche Prestigegewinne über die europäische Ebene setzen jedoch seitens des jeweiligen Regierungspolitikers Kompromißbereitschaft und damit auch Integrationsbereitschaft bis hin zu politischen Souveränitätsverzicht voraus. Das Eintreten für desintegrative politische Entscheidungen in einzelnen Fachräten wird hingegen allenfalls von den entsprechenden sektoralen Gruppen der heimischen Wirtschaft honoriert.

2. Außer größerem Ansehen bietet die fortgeschrittene europäische Integration, insbesondere aber die Kooperation der gesamten Mitgliedsregierungen einen zusätzlichen Machtgewinn. Dies gilt freilich erst dann, wenn die wirtschaftspolitische Souveränität der einzelnen Regierungen von der internationalen Wirtschaftsentwicklung zunehmend in Frage gestellt wird. Viele wirtschaftspolitische Integrationsschritte bedeuten dann - im Hinblick auf das sich wandelnde wirtschaftliche und politische Umfeld - nur noch formalen, nicht mehr echten Souveränitätsverzicht.

Die zunehmende internationale Interdependenz²⁹⁰ sowie stark gesunkene Raumüberwindungs- und Kommunikationskosten²⁹¹ haben zu weitgehenden

²⁸⁷ Vgl. *Vaubel* (1991), S. 33.

²⁸⁸ Regelmäßige Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedstaaten fanden erst seit dem Pariser Gipfeltreffen vom 9. Dezember 1974 statt. Zur Diskussion um die Institutionalisierung europäischer Gipfeltreffen vgl. *Bulmer/Wessels* (1987), S. 36 - 41.

²⁸⁹ Insbesondere die Verhandlungsleitung, welche es dem Präsidenten erlaubt, großen Einfluß auf den Verhandlungsgegenstand auszuüben und die Rolle des 'package brokers' zu übernehmen, rückt den Vorsitz in den Mittelpunkt. Vgl. *Harnier* (1991a), Art. 147, Rn. 4 f.

²⁹⁰ Vgl. *Kösters* (1990), S. 2.

Verlusten von Freiheitsgraden in den wirtschaftspolitischen Handlungen nationaler Politiker geführt. Lediglich auf kollektiv-europäischer Ebene - also durch Politikintegration - kann verlorengegangener Entscheidungsspielraum zurückgewonnen werden. Darüber hinaus bedeutet ein Zusammenschluß von im weltwirtschaftlichen Maßstab eher kleinen bis mittelgroßen Volkswirtschaften zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum ein hohes Maß an wirtschaftlichem und wirtschaftspolitischem Machtzuwachs. Angesichts der national orientierten gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahren profitieren ganz besonders die Regierungen kleinerer Mitgliedstaaten von der Integration nationaler Wirtschaftspolitiken.

Für den rational-nutzenmaximierenden nationalen Regierungspolitiker zeichnen sich also in bezug auf eine voranschreitende europäische Integration folgende Anreize ab: Während in frühen Integrationsphasen nur mit mäßigen integrationsbedingten Prestige- und Machtgewinnen zu rechnen ist, ändert sich das Bild mit fortlaufender wirtschaftlicher und politischer Integration allmählich. Der Wandel wirtschaftlicher und politischer Entscheidungsparameter führt dazu, daß der Regierungspolitiker nach schwachen bis indifferenten Integrationspräferenzen sich nun eher starken bis sehr starken Integrationsanreizen gegenüber sieht.

2. Integrationspolitischer Handlungsspielraum

Der Regierungspolitiker unterliegt als zentraler Entscheidungsträger im nationalen politökonomischen System aber besonders vielen Einschränkungen seiner Handlungsmöglichkeiten. Er wird seinen Präferenzen daher nur folgen können, wenn ihm dies die sein Verhalten beschränkenden Restriktionen erlauben. Darüber hinaus bestehen für ihn Anreize, seinen integrationsfreundlichen Neigungen nachzugeben, wenn die dadurch angestoßenen Entscheidungen zu einer Lockerung seiner Handlungsbeschränkungen führen. Aus diesen Überlegungen ergibt sich unmittelbar die Notwendigkeit, die Verhaltensrestriktionen des nationalen Regierungspolitikers genauer zu untersuchen:

1. Die erste Restriktion für Regierungspolitiker stellt sich im Gedankengut seiner Partei. Um als Kandidat für ein Regierungsamt (wieder)nominiert zu werden, muß er zunächst seine Parteibasis überzeugen.²⁹² Das Eintreten für sowie das Fälln von integrativen Entscheidungen durch führende Politiker setzt an der Parteibasis ein integrationsfreundliches Klima voraus. Es darf unter

²⁹¹ Vgl. *Giersch* (1990), S. 4, *Straubhaar* (1993), S. 113 und (1994a), S. 539 sowie *Thierstein/Langenegger* (1994), S. 501.

²⁹² Die Zustimmung der Parteibasis ist demnach für den Politiker wichtiger als diejenige der Wählermehrheit. Vgl. *Bonus* (1982), S. 10.

den Parteimitgliedern keine ausgeprägt national orientierte Ideologie vorherrschen. Das Vorhandensein eines national ausgerichteten, einsatzbereiten Mitglieder attrahierenden Partei-Markennamens sowie die Persistenz eindimensionaler Ideologien²⁹³ unter den Parteimitgliedern reduzieren den diskretionären integrationspolitischen Entscheidungsspielraum von Regierungspolitikern erheblich.²⁹⁴

Das Problem ideologisch beschränkter integrationspolitischer Handlungsspielräume ist tendenziell in solchen Regierungen zu erwarten, welche von eher Mitte-rechts angesiedelten²⁹⁵ politischen Parteien (mit)gebildet werden. Da Parteimitglieder in ideologischer Hinsicht von großer Trägheit geprägt sind,²⁹⁶ finden die begrenzten integrationsfreundlichen Präferenzen der Wählermehrheit, die integrativen Zwänge der internationalen politischen und wirtschaftlichen Umwelt sowie integrative Entscheidungen ihrer Führer nur sehr langsam Akzeptanz. Es kann daher nur eine je nach Art der Regierungspartei unterschiedlich starke ideologische Verhaltensrestriktion festgehalten werden.

2. Die nächste zu beachtende Restriktion stellt sich für den Regierungspolitiker in Gestalt seiner Wählerschaft: zum einen am Wahltag als harte Wiederwahlrestriktion, gegebenenfalls in Form eines Referendums, zum anderen als eher weiche Beschränkung durch Popularitätswerte²⁹⁷ oder durch eine kritische öffentliche Meinung²⁹⁸. Um sein Amt weiterhin oder mit möglichst geringen Kosten²⁹⁹ führen zu können, muß der nationale Regierungspolitiker folglich die in seiner Wählerschaft vorherrschenden Präferenzen in bezug auf eine integrationsfreundliche Wirtschaftspolitik mitbeachten. Dies bedeutet, daß er lediglich begründete und für den Konsumenten, Steuerzahler und Wähler vorteilhafte Integrationsmaßnahmen öffentlich befürworten oder mittragen kann. Denn Un-

²⁹³ Zu Unzugänglichkeit und Konsensfeindlichkeit einer eindimensionalen Politikbeachtung vgl. *Kirsch* (1980), S. 54 f.

²⁹⁴ Zur ideologiebedingt geringen Flexibilität von Parteiführungen und damit auch von Regierungspolitikern vgl. *Bonus* (1981), S. 714. Für eine institutionenökonomische Interpretation vgl. *Holcombe/Gwartney* (1989), S. 671 f.

²⁹⁵ Ihre Parteibasen sind in ihrem emotionalen Kern oftmals national orientiert und wollen auf die von ihnen angenommene nationale Souveränität nur ungern verzichten. Auf den Zusammenhang von Integrationsopposition und einer politisch-spektralen Einordnung rechts der Mitte weisen auch *Klein/Hofrichter* (1994), S. 89 hin.

²⁹⁶ Vgl. *Bonus* (1981), S. 713.

²⁹⁷ Einen Überblick über den Ansatz einer popularitätsorientierten Wirtschaftspolitik verschaffen *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 15 - 25. Eine Grundsatzkritik an den Freyschen politisch-ökonomischen Modellen bietet *Dinkel* (1982), S. 92 - 110.

²⁹⁸ Die Bedeutung der öffentlichen Meinung und die Unmöglichkeit für eine Regierung, auf Dauer gegen sie zu handeln, betont *Noelle-Neumann* (1994a), S. 43.

²⁹⁹ Auf die Tatsache, daß politische Widerstände für den Regierungspolitiker hauptsächlich Kosten bedeuten, weist insbesondere *Opp* (1994), S. 387 hin.

zufriedenheit mit politischen Beschlüssen ist der Organisation von ungewünschtem politischen Protest förderlich.³⁰⁰

Allerdings sind die vom Wähler bestimmten Restriktionen einer wohlbe-gründeten und vorteilhaften Integrationspolitik nicht absolut. Der Regierungs-politiker kann - aus Eigeninteresse oder um den eigenen Handlungsspielraum zu vergrößern - die Transaktionskosten der Wähler(re)aktion erhöhen.³⁰¹ Die Regierung wird insbesondere mit Hilfe informations- und medienpolitischer Maßnahmen versuchen, die Wahrnehmung integrationspolitischer Sachverhalte bzw. die beim Wähler vorhandenen integrationsrelevanten Einstellungen in für sie vorteilhafter Weise zu beeinflussen.

Dies wird ihr dadurch erleichtert, daß einerseits die Medien auf Gemein-schaftsebene primär selektiv-national informiert werden, andererseits eine ge-meinsame europäische Öffentlichkeit nicht existiert.³⁰² Letztendlich kann sich der Regierungspolitiker gegenüber einem durch nationale Medienberichterstat-tung nur selektiv informierten und im Vergleich zur nationalen Ebene weniger leicht mobilisierbaren Wähler zumindest im Bereich tagespolitischer Integrati-onsentscheidungen einen begrenzten diskretionären Entscheidungsspielraum erhalten.

3. Darüber hinaus wird der Regierungspolitiker von Interessengruppen be-drängt. Sie bieten ihm seinem Nutzen förderliche und seine anderen Restriktio-nen lockernde Leistungen sowie Informationen an. Die Interessengruppenwäh-lerschaft ist in der Regel kleiner als die gesamte Wählerschaft der Regierung.³⁰³ Die Befriedigung partikularer Interessen sowie von Renten- und Transferwün-schen geht jedoch regelmäßig zu Lasten nicht-organisierter Gruppen. Den Wünschen der Interessenvertreter kann folglich nur dann nachgekommen wer-den, wenn der unorganisierte Wähler relativ schlecht informiert ist.³⁰⁴ Das ist primär der Fall in frühen Integrationsstadien, in späteren Phasen nur noch bei Entscheidungen in größerer Distanz zum Wähler und von geringerem Gewicht.

³⁰⁰ Vgl. *Opp* (1994), S. 389.

³⁰¹ Zum *Transaction Cost Augmentation*-Ansatz und den allgemeinen Bedingungen einer Transaktionskostenerhöhung im öffentlichen Sektor vgl. *Twight* (1988), S. 143 und (1992), S. 93.

³⁰² Zum Phänomen national orientierter europapolitischer Medienberichterstattung vgl. *Schmidt* (1996), S. 14.

³⁰³ Zur differenzierten Betrachtung verschiedener Gruppen von Wählern vgl. *Den-zau/Munger* (1986), S. 95.

³⁰⁴ Der Politiker muß gleichwohl ständig in der Gefahr leben, daß durch Medien und politische Konkurrenz selbst dem rational uninformierten Wähler Partikularinteressen bedienende Entscheidungen zur Kenntnis gebracht werden. Vgl. *Denzau/Munger* (1986), S. 100 f. Des weiteren gilt: "The better informed that voters are on an issue, the less important are interest groups." *Mitchell/Munger* (1991), S. 538.

Durch eine Reihe von Faktoren ergeben sich für den Regierungspolitiker jedoch größere Handlungsmöglichkeiten für weitere Integrationsschritte: Partikulare Interessen, die nationale Abschottung suchen, werden zunehmend von einer Interessengruppenkonkurrenz zugunsten europäisch-integrativer Maßnahmen in Bedrängnis gebracht.³⁰⁵ Darüber hinaus wird der Regierungspolitiker durch sklerotische Erscheinungen in den einzelnen Volkswirtschaften (Eurosklерose) und starke Anpassungszwänge für die nationalen Wirtschaftspolitiken,³⁰⁶ die Übernahme einer Alibi- oder Sündenbockfunktion für unpopuläre wirtschaftspolitische Maßnahmen durch den Kommissar³⁰⁷ sowie durch international begrenzte Verhandlungsmacht³⁰⁸ in eine integrationspolitisch günstige Lage versetzt. Entscheidungen negativer Integration, welche auch dem Konsumenten und Steuerzahler zugute kommen, sind nun um so leichter auf nationaler Ebene durchzusetzen.

Es besteht allerdings die Gefahr, daß sich die unterschiedlichen Interessengruppen auf europäischer Ebene reorganisieren und durch das Erwirken wenig merklicher, kleiner Schritte positiver Integration die Wählerrestriktion zu ihren Gunsten außer Kraft setzen.³⁰⁹ Da der Regierungspolitiker positiv-integrativen Maßnahmen ebenfalls nicht abgeneigt ist, kann sich hier auf europäischer Ebene unter Umständen eine Koalition mit starken regulativ-integratorischen Interessen etablieren.

4. Dem eigennutzorientierten Handeln der Regierungspolitiker sind überdies durch wirtschaftliche Nebenbedingungen Grenzen gesetzt.³¹⁰ Im Rahmen wirtschaftlicher Integration ist in erster Linie die Zahlungsbilanzrestriktion zu beachten. Integration eröffnet zwar die Aussicht auf Handels- und Spezialisierungsgewinne. Sie kann aber gleichwohl auch zu ernsthaften Zahlungsbilanzbelastungen und über gesamtwirtschaftliche Rückwirkungen und politisch-ökonomische Zusammenhänge³¹¹ indirekt zu einer Schwächung des nationalen Regierungspolitikers führen. Es besteht jedoch die Möglichkeit, benachteiligte

³⁰⁵ Den Aspekt der Gruppenkonkurrenz heben *Denzau/Munger* (1986), S. 89 f. sowie *Mitchell/Munger* (1991), S. 536 hervor.

³⁰⁶ Vgl. *Grossekettler* (1989), S. 445. Im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Skleroseerscheinungen wird insbesondere auf Toleranzgrenzen beim Bürger-Wähler hingewiesen.

³⁰⁷ Speziell zur Kommission vgl. *Commer/Weinstock* (1975), S. 231, *Delors* (1993), S. 8, *Wessels* (1993), S. 46, *Franklin/Marsh/McLaren* (1994), S. 460 und *Lodge* (1994), S. 345; allgemein zu internationalen Organisationen siehe *Vaubel* (1991), S. 36.

³⁰⁸ Vgl. *Koester* (1978), S. 214 und *Kirchgässner* (1994), S. 327.

³⁰⁹ Vgl. *Peirce* (1991a), S. 530 und 532. Zum Rent-seeking auf europäischer Ebene vgl. *Buchanan* (1991), S. 132 und *Voigt* (1994), S. 278 f.

³¹⁰ Vgl. *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 150.

³¹¹ Gemeint sind hier insbesondere mögliche Auswirkungen der Zahlungsbilanz-Situation auf die Wählerentscheidung. Vgl. dazu *Frey* (1984), S. 205 f.

Regierungen aus dynamischen Wohlfahrtsgewinnen zu entschädigen. Eine fortschreitende Integration steht also bei Lösung des Kompensationsproblems nicht vor einer Zahlungsbilanzrestriktion.

Ferner ist für den Regierungspolitiker als zweite wirtschaftliche Nebenbedingung die nationale Haushaltsbeschränkung zu beachten. Diese Restriktion stellt sich insbesondere für die Finanzierung gemeinschaftlicher Politiken durch die Mitgliedstaaten. Auch diese Beschränkung ist nicht unverrückbar. Integration kann nämlich über die Steigerung nationaler Wirtschaftsaktivität indirekt zu einer Steigerung öffentlicher Einnahmen führen. Hierdurch ergibt sich für Schritte positiver Integration ein zusätzliches Finanzierungspotential. Darüber hinaus ergibt sich für Regierungen, die im Rahmen ihrer Übertragungsbilanz kompensiert werden, durch Integration gerade eine Lockerung ihrer jeweiligen Budgetrestriktion. Die nationale Haushaltsbeschränkung kann schließlich durch eine (verdeckte) kreditäre Finanzierung gemeinschaftlicher Politiken umgangen werden.³¹²

Tendenziell ist daher keine grundsätzliche Verschärfung der wirtschaftlichen Nebenbedingungen auf nationaler Ebene zu erwarten. Vielmehr ist eine zum Integrationsprozeß proportionale Entwicklung der wirtschaftlichen Restriktionen zu erwarten. Über die wirtschaftlichen Restriktionen hinaus können sich dem Regierungspolitiker noch verfassungsmäßige und administrative Entscheidungshindernisse stellen. Erstere führen über eine Erhöhung der entscheidungsnotwendigen Quoren zu einer Verschärfung der politischen Handlungsbeschränkungen. Die administrativen Nebenbedingungen integrationspolitischer Entscheidungen sollen erst im nächsten Abschnitt untersucht werden.

Für die zentrale Instanz im nationalen politischen Prozeß lassen sich demnach folgende integrationsrelevante Erkenntnisse festhalten: Der nationale Regierungspolitiker steht integrativen Maßnahmen zunächst tendenziell indifferent gegenüber. Eine voranschreitende wirtschaftliche sowie eine institutionalisierte europäische Integration sind seinem Ansehen und seiner Macht sehr förderlich. Die Realisierung tiefgreifender Integrationsschritte stößt jedoch auf verschiedene politische Widerstände und ökonomische Grenzen. Insgesamt dürfte sich jedoch - insbesondere aufgrund der sich verstärkenden Unterstützung durch Interessengruppen - der integrationspolitische Handlungsspielraum des Regierungspolitikers vergrößern.

³¹² Hier wären allerdings verfassungsrechtliche Grenzen der öffentlichen Verschuldung - einerseits für die nationalen Budgets wie unter anderem Art. 104 c und Art. 109 j Abs. 1 EG-Vertrag, andererseits für den Gemeinschaftshaushalt gemäß Art. 199 EG-Vertrag - zu beachten.

VI. Nationale Verwaltung

Ein wichtiger Handlungsträger im politischen Prozeß der einzelnen Mitgliedstaaten sind nationale Verwaltungen. Sie unterstützen den Regierungspolitiker bei der Implementation sowie beim Vollzug politischer Entscheidungen. Der nationale Regierungspolitiker kann auch im Rahmen integrationspolitischer Entscheidungen nicht auf die Mitarbeit seiner nationalen Verwaltung verzichten: Einerseits bildet der gemeinschaftsunmittelbare Politik- und Rechtsvollzug - also durch die europäische Verwaltung - eher die Ausnahme und nationale Verwaltungsträgerschaft die Regel.³¹³ Andererseits gestaltet sich selbst der nur ausnahmsweise unmittelbare Vollzug durch die gemeinschaftliche Verwaltung angesichts der vergleichsweise geringen Größe ihres Personalbestandes als schwierig und scheint unabhängig kaum durchführbar.³¹⁴

Daraus ergibt sich, daß der nationalen Verwaltung bei der Umsetzung integrationspolitischer Entscheidungen eine bedeutende Rolle zukommt. Um Wirkungsrichtung und Einflußpotential bürokratischen Handelns bestimmen zu können, werden im folgenden Abschnitt zunächst Präferenzen und Handlungsspielräume des nationalen Bürokraten grundsätzlich betrachtet. Im nächsten Abschnitt werden die Auswirkungen der gegebenen Präferenzlage sowie der Verhaltensrestriktionen auf die Position des nationalen Bürokraten im integrationspolitischen Prozeß untersucht.

1. Einflußnahme des nationalen Bürokraten

Auch für Bürokraten³¹⁵ gilt, daß sie als eigennützig und ökonomisch-rational handelnde Wirtschaftssubjekte in erster Linie ihren persönlichen Nutzen unter Beachtung von Nebenbedingungen verfolgen.³¹⁶ Um zu operationalen Aussagen zu gelangen, werden im Rahmen bürokratietheoretischer Erörterungen zunächst verhaltensinduzierende, dem Verwaltungsmanager nutzenspendende

³¹³ Vgl. *Schweitzer* (1984), S. 140 und *Ebers* (1987), S. 367.

³¹⁴ Dazu ein grober Vergleich: Während sich die Zahl der öffentlich Bediensteten in den größeren Mitgliedstaaten im Millionenbereich bewegt - vgl. *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 176 f. -, belief sich der gesamte Personalbestand der Gemeinschaft im Jahre 1991 auf lediglich knapp 25.000, der der Kommission auf etwa 17.000 Beschäftigte - vgl. dazu *EUROSTAT* (1992), S. 43.

³¹⁵ Beim Bürokraten als Untersuchungsobjekt der Bürokratietheorie handelt es sich in der Regel um einen hohen bzw. sehr hohen Verwaltungsbeamten. Vgl. dazu *Niskanen* (1971), S. 22 und kritisch *Peacock* (1978), S. 122. Auf spezielle Ausführungen zu untergeordneten Bürokraten kann verzichtet werden, wenn diese ähnliche Präferenzen wie ihre Vorgesetzten besitzen. Vgl. *Niskanen* (1971), S. 40.

³¹⁶ Vgl. bereits *Downs* (1965), S. 439 und 441 sowie *Niskanen* (1971), S. 36 f.

Ziele eruiert und anschließend diese Ziele fördernde, quantifizierbare und vom Bürokraten einsetzbare Instrumentvariablen benannt.³¹⁷

Bevor überhaupt weiterführende Nutzenüberlegungen von seiten des Bürokraten angestellt werden, stellt sich ihm ein grundlegendes, existentielles Problem: die Sicherung des Fortbestehens seiner Verwaltungsorganisation.³¹⁸ Hierzu benötigt eine solche Institution Aufgaben und Kompetenzen, welche jedoch im Laufe eines Integrationsprozesses gefährdet werden können. Erst wenn die Existenz der Organisation gesichert ist, kann sich das nutzenorientierte Entscheidungskalkül entfalten.

Als Ziele individuell-rationalen bürokratischen Verhaltens gelten gemeinhin: persönliches Einkommen, Prestige und öffentliche Anerkennung, Macht, Organisationsgröße, angenehme und leichte Amtsführung, 'On-the-Job-Leisure'³¹⁹ und indirekte Einkommen, etc.³²⁰ Der Vielzahl bürokratischer Ziele stehen im wesentlichen zwei Instrumente zu ihrer Realisierung gegenüber: einerseits die Höhe des politisch bewilligten Budgets, andererseits die Größe des diskretionären Budgets - das ist die Differenz zwischen durchgesetztem und minimal für einen bestimmten Output notwendigem Budget. Daraus läßt sich bei Unterstellung entsprechender Zusammenhänge zwischen Zielen und instrumentalen Variablen entweder ein budgetmaximierendes, öffentliche Überproduktion förderndes oder ein X-ineffizientes Angebotsverhalten von Verwaltungen oder aber eine Mischung aus beiden Verhaltensweisen ableiten.³²¹

Allein bürokratische Präferenzen für allokatons- bzw. X-ineffiziente öffentliche Produktion sind jedoch noch nicht gleichbedeutend mit deren Durchsetzung. Hierzu müssen von den Bürokraten dreierlei Restriktionen überwunden werden. Erstens politisch-ökonomische Beschränkungen, welche sich durch den budgetbewilligenden nationalen Politiker und Parlamentarier, aber auch durch eine zusätzliche Finanzmittel gewährende europäische Bürokratie stellen. Diese Einschränkungen können allerdings durch Informationsvorteile gegen-

³¹⁷ Vgl. kritisch zu dieser Vorgehensweise *Migué/Bélanger* (1974), S. 28.

³¹⁸ Das Problem der Existenzsicherung wird vor allem in der Diskussion bürokratischer Persistenz berücksichtigt. Vgl. zum Beispiel *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 185 f.

³¹⁹ *Peacock* (1978), S. 126 und (1983), S. 128.

³²⁰ Eine vollständige Auflistung in der Literatur diskutierter Ziele von Spitzenbürokraten scheint angesichts der bereits extensiven Zielkataloge wenig sinnvoll. Vgl. zum Beispiel *Downs* (1965), S. 441, *Niskanen* (1971), S. 38, *Migué/Bélanger* (1974), S. 28, *Peacock* (1978), S. 126, bis hin zu *Mueller* (1989), S. 250 f. und *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 181.

³²¹ Zum Budgetmaximierungsansatz vgl. *Niskanen* (1968), S. 293 f. und (1971), S. 38; zum diskretionären und integrierten Konzept vgl. *Migué/Bélanger* (1974), S. 27 und 30, *Niskanen* (1975), S. 618 f., *Peacock* (1978), S. 126 und (1983), S. 127 f. sowie *Niskanen* (1987), S. 140 und (1993), S. 274.

über³²² und Interessengemeinsamkeiten mit den politischen Entscheidungsträgern³²³ überwunden werden. Zweitens organisierte Interessen, welche dem Verwaltungsbeamten verzerrte Informationen sowie verschiedene Annehmlichkeiten für kooperatives Verhalten bereitstellen. Und drittens unterliegt die Verwaltung - da sie ja nicht direkt gewählt, sondern von Politikern meist auf Lebenszeit ernannt wird - einer eher schwach ausgeprägten, indirekten Kontrolle durch den Bürger-Wähler.³²⁴

Da die erste und letzte Handlungsrestriktion für den Bürokraten als nicht sonderlich stark einzuschätzen sind und die organisierten Interessen die vorhandenen Verhaltensanreize eher verstärken, kommt der nur mäßig restringierten nationalen Verwaltung ein nicht unerhebliches Gewicht im nationalen politischen Prozeß - also auch beim nationalen Vollzug gemeinschaftlicher Politiken - zu.

2. Grundsätzlicher Wandel der Integrationsanreize

Es stellt sich nun die Frage, wie sich das auf Existenzsicherung sowie auf Allokations- und X-Ineffizienz ausgerichtete Verhalten nationaler Bürokratien im europäischen Integrationsprozeß auswirkt. Bei der Analyse integrations- und kohäsionspolitisch relevanter bürokratischer Verhaltensweisen wird wiederum vom Integrationsstufenkonzept ausgegangen:

1. Auf niedrigeren Integrationsstufen - insbesondere zur Verwirklichung der gemeinschaftlichen Zollunion - dominieren vorwiegend Maßnahmen negativer Integration. Vormalig gegeneinander relativ abgeschlossene Volkswirtschaften

³²² Diesen Informationsvorteilen halten *Miller/Moe* (1983), S. 309 allerdings strategische Nachteile - wie transparente bürokratische Präferenzen und hierarchische Unterordnung - entgegen.

³²³ Interessenskongruenzen sind einerseits im Rahmen des parlamentarischen Ausschußwesens insbesondere in sog. 'High-Demand Committees' möglich. Vgl. dazu *Niskanen* (1971), S. 139 und (1975), S. 624 - 626, *Miller/Moe* (1983), S. 299 sowie für Deutschland *Buchsteiner* (1996), S. 3. Andererseits ist die staatliche Verwaltung in vielen Parlamenten und somit auch Ausschüssen sehr gut vertreten. Vgl. *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 192 f. sowie speziell für den 13. Deutschen Bundestag, in welchem immerhin 48 % aller Abgeordneten öffentliche Bedienstete sind, *Hoffmann* (1994), S. 30. Schließlich können sich zwischen nationaler und europäischer Verwaltung aufgrund einer am nationalen Proporz orientierten Ernennung europäischer Verwaltungsbeamter nicht selten national homogene informelle Kontaktstrukturen entwickeln. Vgl. *Bach* (1992), S. 22.

³²⁴ Die Annahmen über eine indirekte Wählerkontrolle von Bürokratien variieren sehr stark. Äußerst positiv, mit elektoralen Anreizen auf seiten des Politikers argumentierend, äußert sich *Weingast* (1984), S. 155 und 182; eher pessimistisch, mit individuellen Kontrollanreizen des Wählers argumentierend dagegen *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 191.

werden durch die Beseitigung von Maßnahmen, die ausländische Produzenten und Anbieter diskriminieren, sowie von Restriktionen, die den Intrahandel behindern, zusammengeführt. Dadurch werden nationale Verwaltungen in ihren autonomen Handlungsspielräumen nicht nur beschränkt. Einige, insbesondere im Außenhandels- und Zollsektor tätige Verwaltungseinheiten sehen sich gar in ihrer Existenz gefährdet. Des weiteren sind einige Verwaltungen mittelbar betroffen, wenn nämlich durch derartige integrative Maßnahmen die 'Interessen ihres Wirtschaftszweiges'³²⁵ - zum Beispiel einer importkonkurrierenden heimischen Branche - beeinträchtigt werden.

Doch in einer europäischen Zollunion erschöpfen sich die integrationspolitischen Schritte nicht allein in Maßnahmen negativer Integration. Zum einen handelt es sich hier um eine theoretische Abstraktion, welche in dieser Reinheit kaum vorzufinden sein dürfte. Zum anderen kann selbst auf so tiefstehenden Integrationsstufen wie einer Zollunion nicht ganz auf flankierende, positiv-integratorische Maßnahmen verzichtet werden.³²⁶ Insbesondere die Sicherung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des angestrebten Gemeinsamen Marktes³²⁷ erforderte ein gewisses Maß an gemeinschaftlicher Regulierung.

Aus Sicht der Kommissionsbürokratie stellte sich das Problem konkret in Form einer Harmonisierung aller nationalen Bestimmungen, welche in diesem Zusammenhang - nach ihrer Auffassung - relevant waren.³²⁸ Bei einer starken Präferenz der europäischen Verwaltung für gemeinschaftliche Regulierung ergab sich hieraus ein Maximalansatz möglichst weitgehender Harmonisierung nationaler Bestimmungen.³²⁹ Die Durchsetzung starker gemeinschaftlicher Regulierungspräferenzen schränkt aber gleichzeitig den Handlungsraum nationaler Verwaltungseinheiten ein, beeinträchtigt unmittelbar deren Zielrealisierung und stellt zum Teil deren Existenzberechtigung in Frage. Die anfänglich äußerst dynamische Entwicklung der Kommissionsbürokratie³³⁰ konnte die Ablehnung weiterer Integrationsschritte auf seiten nationaler Bürokraten nur noch verstärken.³³¹

³²⁵ Frey/Kirchgässner (1994), S. 191.

³²⁶ Zur Notwendigkeit flankierender Maßnahmen vgl. Robson (1987), S. 57.

³²⁷ Art. 155 EWG-Vertrag nennt als oberstes Ziel und Orientierung der Kommissionstätigkeit das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes. Vgl. Schmitt von Sydow (1991), Art. 155, Rn. 2. Dies betraf zunächst allerdings nur die Verwirklichung einer gemeinsamen Zollunion.

³²⁸ Vgl. Berg (1990), S. 13 f.

³²⁹ In dem Bestreben, auch Unwesentliches regeln zu wollen, sieht Dicke (1990), S. 132 einen Hauptgrund für das Scheitern des Gemeinsamen Marktes von 1957.

³³⁰ Vgl. Commer/Weinstock (1975), S. 228 und 230.

³³¹ Zur integrationsfeindlichen Haltung nationaler Bürokraten vgl. Forte (1985), S. 151 f.

2. In späteren Integrationsstadien herrschen zunehmend Maßnahmen positiver Integration - wie die Schaffung und der Ausbau gemeinschaftseigener Politiken - vor. Da die Gemeinschaft aber über keine eigene Durchsetzungsbürokratie verfügt,³³² wirken sich positiv-integratorische Maßnahmen zuerst einmal nicht mehr existenzgefährdend, sondern aufgrund der verwaltungsmäßigen Arbeitsteilung eher zusätzlich legitimierend aus.

Derartige integrationspolitische Maßnahmen werden durch eine verbesserte gemeinschaftliche Finanzausstattung auch vermehrt budgetwirksam. So führen über nationale oder subnationale Haushalte³³³ laufende Strukturfördermittel zu einer Erhöhung der vor Ort zu verwaltenden Budgetmittel. Doch werden speziell im Rahmen der gemeinschaftlichen Kohäsionsförderung nicht nur zusätzliche Haushaltsmittel bereitgestellt. Aufgrund der vergleichsweise geringen Größe der Gemeinschaftsverwaltung sowie ihrer großen Distanz zur verwaltungsmäßigen Politik-Implementation eröffnen sich den betreffenden Verwaltungseinheiten durch opportunistisches Verhalten zusätzliche Handlungsspielräume - sowohl über Mitnahmeeffekte als auch über eine diskretionäre Mittelverwaltung.³³⁴ Neben zusätzlichen Budgetmitteln sowie der Aussicht auf eine X-ineffiziente Produktion gemeinschaftlicher Politiken bietet sich speziell für höhere nationale Verwaltungsbeamte durch die zunehmende institutionelle Integration die Möglichkeit, über Kontakte zur und Aufenthalte in der Kommission sowie durch Mitgliedschaft in einem ihrer zahlreichen beratenden Ausschüsse in den Genuß zusätzlicher On-the-Job-Leisure zu gelangen.³³⁵

Die zunehmende bürokratische Arbeitsteilung zwischen europäischer und nationalen Verwaltungen in späteren Integrationsstadien kommt jedoch mehr als nur den Präferenzen nationaler Bürokraten entgegen. Zwar begrenzte auf der einen Seite die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes den diskriminatorischen Spielraum nationaler Verwaltungen.³³⁶ Andererseits wirkte die mit dem Binnenmarkt-Weißbuch angekündigte neue Integrations- und Harmo-

³³² Vgl. *Bach* (1992), S. 23.

³³³ Die Bemühungen der Kommission, vor allem regionale Verwaltungseinheiten an der Durchführung der gemeinschaftlichen Regionalpolitik zu beteiligen, führten Mitte der 80er Jahre zum Erfolg. Vgl. *Deeken* (1993), S. 20.

³³⁴ Die großen diskretionären Spielräume bei der nationalen Verwaltung gemeinschaftlicher Finanzmittel spiegeln sich regelmäßig in der nur stichprobenartig durchgeführten Rechnungsführungs- und Gebarenskontrolle wider. Dabei werden sowohl unzureichende Kontrollen durch die Kommission als auch durch die zuständigen nationalen Stellen beanstandet. Vgl. zum Beispiel *EuRH* (1993), S. 5 f.

³³⁵ Vgl. *Peacock* (1983), S. 128 in Verbindung mit *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 162, Rn. 19 und 21 sowie *Bach* (1992), S. 23; kritisch dazu vgl. *Hänsch* (1995), S. 7.

³³⁶ Es handelt sich hier insbesondere um die integrationspolitisch bedeutsame *Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung* des EuGH. Vgl. dazu insbesondere *EuGH* (1979) und *Dausies* (1994), S. 219.

nisierungsstrategie³³⁷ der Kommissionsbürokratie, die nur noch minimal interveniert, wie eine Bestandsgarantie national-bürokratischer Handlungsspielräume im regulativen Bereich.

Damit ergibt sich für den nationalen Bürokraten folgendes Bild: Auf niedrigen Integrationsstufen kommt ein weiterer Integrationsfortschritt seinen Präferenzen nur wenig entgegen. Vielmehr bedroht dieser nicht nur seine diskriminatorischen Handlungsspielräume, sondern sogar die Existenz seiner Verwaltungsorganisation. Die daraus resultierende negative Einstellung des nationalen Bürokraten wandelt sich im fortlaufenden europäischen Integrationsprozeß. Die für ihn günstigeren Eigenschaften positiv-integratorischer - zum Beispiel distributiv-kompensatorischer - Gemeinschaftspolitiken sowie weniger bedrohliche Eigenschaften und strategische Entscheidungen der Kommissionsbürokratie entsprechen seiner Präferenzlage wesentlich besser und vergrößern oder sichern zumindest seine Handlungsspielräume ab. Stets vorhandene direkte Einflußmöglichkeiten sorgen überdies für eine wirksame Artikulation bürokratischer Interessen bei nationalen integrationspolitischen Entscheidungen.

VII. Zwischenergebnis

Es erweist sich hier als sinnvoll, noch einmal zur Ausgangsfrage, warum nämlich insbesondere seit Anfang der 80er Jahre auf Gemeinschaftsebene vermehrt integrations- und kohäsionspolitische Entscheidungen von großem politischen und ökonomischen Gewicht getroffen worden sind, zurückzugehen. Dazu soll an dieser Stelle der repräsentative, nationale politische Markt für integrationspolitische Maßnahmen in seiner gesamten Dimension sowie seine Entwicklung im Laufe des Integrationsprozesses vergegenwärtigt werden.

Negativ-integratorische Maßnahmen auf niedrigeren Integrationsstufen entsprechen mehrheitlich nicht den Interessen der beteiligten politischen und wirtschaftlichen Akteure (vgl. Tabelle 1, Spalte 2): Einzig unzweideutig positive Präferenzen des neutralen Wählers und schwächere Interessen des nationalen Regierungspolitikers kommen angesichts starker Artikulationsrestriktionen nicht zur Geltung. Stattdessen ist eine durchsetzungsfähige Interessengruppen-Verwaltungs-Koalition gegen eine Vertiefung des integrationspolitischen Status quo zu erkennen. Umweltbedingungen und Art der Integrationsmaßnahmen lassen keine großen Integrationsschübe erwarten.

³³⁷ Künftig wollte sich die Kommission - angesichts der geringen Praktikabilität ihres bisherigen Ansatzes sowie der immer weiter ausufernden mitgliedstaatlichen Regulierung - darauf beschränken, ausschließlich zwingend notwendige Harmonisierungsmaßnahmen einzuleiten, ansonsten aber die Äquivalenz nationaler Regulierungen anerkennen. Vgl. *Cecchini* (1988), S. 51 - 53, *Berg* (1990), S. 14 und *Dicke* (1990), S. 132 und 143 f.

Die Verhältnisse ändern sich im Zuge der europäischen und weltwirtschaftlichen Integration grundlegend (vgl. Tabelle 1, Spalte 3): Veränderte Umweltbedingungen sowie die Eigenschaften nun positiver Integrationsmaßnahmen führen zu einer neuen Präferenzlage gegenüber integratorischen Schritten. Lediglich der vormals vorbehaltlos positiv eingestellte Konsumenten-Wähler könnte sich zum Engpaß für integrationspolitische Fortschritte entwickeln. Auch wenn ihr Handeln primär eigennutzmotiviert ist und Integrationspolitik vor dem Hintergrund dieses Zieles in erster Linie instrumentellen Charakter besitzt, so sind doch sämtliche anderen Akteure bei gelockerten Handlungsrestriktionen für weitere positiv-integratorische Maßnahmen. Daraus resultiert eine machtvolle Koalition für eine dynamische Gemeinschaftsentwicklung - unter Umständen allerdings zu Lasten des Konsumenten-Wählers.

Nicht ganz so eindeutig erscheint das Ergebnis im Bereich der Kohäsionspolitik - einer speziellen Art positiv-integratorischer Maßnahmen (vgl. Tabelle 1, Spalte 4): Zwar ergibt sich auch hier - ungeachtet einiger in Kapitel E. noch aufzuklärender Polarisierungstendenzen - eine mehrheitliche Zustimmung der Akteure. Dies setzt jedoch eine pareto-optimale Lösung des integrationsbedingten Allokations-Redistributions-Problems voraus.

Aus der Zusammenfassung der Einzelergebnisse ergibt sich mithin, daß eine Teilerklärung für die großen integrations- und kohäsionspolitischen Fortschritte jüngerer Zeit in den veränderten nationalen wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen und den dadurch induzierten Veränderungen in den nationalen Interessenkonstellationen liegt. Eine Erklärung für Vergemeinschaftung und Ausbau neuer Integrationspolitiken ist hingegen nicht in einer bewußt stärkeren Gemeinwohlorientierung nationaler integrationspolitischer Entscheidungsprozesse zu suchen.

Angesichts eines hochentwickelten, ausgeprägten und daher einflußreichen gemeinschaftlichen Institutionenwesens kann diese nationale Teilerklärung jedoch noch nicht zufriedenstellend sein. Ein weiteres Element der so noch nicht hinreichenden Erklärung wird in den nächsten beiden Kapiteln auf europäischer Ebene zu suchen sein. In den gemeinschaftlichen Institutionen werden weitere Faktoren zu lokalisieren sein, welche den Ausbau einer distributiv-kompensatorischen Politik (Kohäsionspolitik) begünstigen. Für die fest institutionalisierte supranationale Organisation 'EG' sind daher im folgenden nicht nur die Erkenntnismöglichkeiten der über die nationale Ebene hinausgehenden Internationalen Politischen Ökonomie,³³⁸ sondern insbesondere diejenigen der institutionenorientierten Konstitutionellen Politischen Ökonomie zu nutzen.

³³⁸ Zu Begriff und Gegenstand der Internationalen Politischen Ökonomie vgl. *Frey* (1985), Kap. 1.

Tabelle 1

Verhaltensanreize und -beschränkungen auf nationaler Ebene^a

Akteur:	Niedrige Integrationsstufe, Negative Integration:	Höhere Integrationsstufe, Positive Integration:	Höhere Integrationsstufe, Kohäsionspolitik:
<i>Wähler</i>			
- Präferenz:	++	+	o/+++
- Restriktion:	stark	mäßig	mäßig
<i>Interessengruppen</i>			
- Präferenz:	---	+ / +++	+++
- Restriktion:	gering	geringer werdend	geringer werdend
<i>Regionalvertreter</i>			
- Präferenz:	- / o	+ / +++	+++
- Restriktion:	mäßig / stark	geringer werdend	geringer werdend
<i>Regierungspolitiker</i>			
- Präferenz:	o / +	+ / +++	- / +++
- Restriktion:	mäßig / stark	gering / mäßig	gering
<i>Bürokrat</i>			
- Präferenz:	---	+ / +++	+++
- Restriktion:	gering	gering	gering

^a Anmerkung: Eigene Zusammenstellung aus Kapitel C.; Präferenzintensität: - / --- leicht/stark negativ, o indifferent, + / +++ leicht/stark positiv.

D. Integrationspolitische Willensbildung der Gemeinschaftsakteure

I. Vorbemerkung

Nachdem im vorigen Kapitel die nationalen Bestimmungsgründe einer beschleunigten integrations- und kohäsionspolitischen Entwicklung der Gemeinschaft erörtert worden sind, sollen im folgenden ihre Determinanten und Triebkräfte auf gemeinschaftlicher Ebene herausgearbeitet werden. Dabei wird in zwei Schritten vorgegangen: In diesem Kapitel wird die integrations- und kohäsionspolitische Willensbildung in den beiden bedeutendsten unabhängigen Gemeinschaftsinstitutionen - Europäische Kommission und Europäisches Parlament - untersucht. Sie zeichnen sich insbesondere dadurch aus, daß ihre Vertreter - im Gegensatz vielen anderen internationalen Organisationen - nationalen Regierungspolitikern gegenüber nicht weisungsgebundenen sind. Im nächsten Kapitel werden dann die integrations- und kohäsionspolitischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse im Rat, der in der im Hinblick auf ihre politische Kompetenz zentralen gemeinschaftlichen Institution, durchleuchtet.

Die integrationspolitischen Entscheidungskompetenzen und Mitwirkungsrechte von Kommissar sowie Mitglied des Europäischen Parlaments sind in bezug auf die zeitliche Dimension des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses und im Gegensatz zu denjenigen des Ratsmitglieds eher peripherer Natur: Während erstere lediglich zu Beginn und am Ende des Entscheidungsprozesses intervenieren, steht das Ratsmitglied als oberste Beschlußfassungsinstanz der Gemeinschaft im Zentrum des Prozesses.

Es wird daher im vorliegenden Kapitel im besonderen zu klären sein, ob Kommissar und MdEP - angesichts ihrer zeitlich peripheren Einflußnahme- und Mitsprachemöglichkeiten - die Entwicklung der gemeinschaftlichen Integrations- und Kohäsionspolitik überhaupt beeinflussen können. Sollten für diese jedoch Einwirkungsmöglichkeiten auf die gemeinschaftlichen Entscheidungen bestehen, müssen auch die jeweiligen Auswirkungen kommissarischer und parlamentarischer Einflußnahme auf den Integrationsprozeß bestimmt werden. Fernerhin ist zu überlegen, ob und in welchem Ausmaß gemeinsame Einflußmöglichkeiten vorhanden sind, oder inwieweit eine Konkurrenzbeziehung zwischen Kommissar und MdEP besteht.

Die Analyse kommissarischer und parlamentarischer Verhaltensweisen erfolgt im Rahmen einer einheitlichen, dem Präferenz-Restriktions-Schema ent-

sprechenden Vorgehensweise. Da die Akteure auf europäischer Ebene vielfältigere Verhaltensbeschränkungen beachten müssen als auf nationaler Ebene operierende Akteure, erfordert im besonderen die Restriktionsanalyse ein differenzierteres Herangehen. Im einzelnen erfolgt eine jeweils getrennte Betrachtung der durch institutionelle Faktoren stark vorbestimmten organinternen Willensbildung und interinstitutionellen Durchsetzbarkeit artikulierter Interessen.

Gegenstand der konstitutionenökonomischen Untersuchung dieses Kapitels ist jeweils ein als repräsentativ anzusehender Kommissar bzw. Abgeordneter. In beiden Institutionen werden einfache oder hinsichtlich des Mehrheitserfordernisses spezielle Abstimmungsverfahren zur Feststellung des kollektiven Willens benutzt. Deshalb kann im besonderen dem Median-Kommissar oder dem aufgrund der angewandten Abstimmungsregel entscheidenden Abgeordneten diese Repräsentativitätseigenschaft zugemessen werden.

II. Der Kommissar: Agenda Setter des Integrationsprozesses?

Die gemeinschaftliche Institution, mit der die Europäische Gemeinschaft und ihre Entwicklung in der Öffentlichkeit am engsten in Verbindung gebracht werden, ist die Kommission. Dem Kommissar werden nicht nur in Medien und Öffentlichkeit erhebliche Machtattribute zugeschrieben. Der Kommissar besitzt auch in der jeweiligen Frühphase integrationspolitischer Entscheidungen ein bedeutendes Einflußpotential auf die Integrationspolitik der Gemeinschaft im allgemeinen sowie auf den Ausbau der gemeinschaftlichen Kohäsionsförderung im besonderen. Die Einflußmöglichkeiten des Kommissars ergeben sich insbesondere aus seinem Vorschlagsrecht bzw. Initiativmonopol und daraus resultierenden Agenda Setter-Qualitäten für die gemeinschaftliche Integrationspolitik. Es ist daher angezeigt, die Richtung seines Wirkens und seinen unmittelbaren Wirkungskreis in der Frühphase des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses und eventuell über diese hinaus genauer zu untersuchen.

Dabei wird zuerst versucht, die Interessen des repräsentativen Kommissars herauszuarbeiten. Damit läßt sich die Richtung des kommissarischen Strebens bestimmen. Um aber den tatsächlichen Wirkungskreis des Kommissionsmitglieds abstecken zu können, sind mögliche Verhaltensbeschränkungen zu eruieren. Hier geht die Analyse in zwei Schritten voran: Erstens erfolgt eine Erörterung grundsätzlicher Verhaltensrestriktionen. Zweitens sind zur Ermittlung des Durchsetzungsvermögens die Artikulationsmöglichkeiten im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß - sowohl die informellen als auch die prozeduralen - zu analysieren. Schließlich erfolgt eine kurze Zusammenfassung der Zwischenergebnisse.

1. Präferenzen und Anreize des Kommissionsmitglieds

Auf den ersten Blick scheint die Interessenlage des Kommissars eindeutig. Als Mitglied der Kommission vertritt er nicht nur die zentralen Interessen der Gemeinschaft, sondern verkörpert sie personaliter.³³⁹ Die Pflicht des Kommissionsmitglieds, seine Tätigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft auszuüben, ist schließlich sogar in den Gemeinschaftsverträgen verankert.³⁴⁰ Worin aber besteht das als Ziel zu verfolgende zentrale Interesse der Gemeinschaft?

Hinweise für eine Konkretisierung des Gemeinschaftsinteresses bieten Präambel und Zielsetzung des E(W)G-Vertrages³⁴¹ sowie eventuell die Interessen der Vertragsparteien, namentlich der nationalen Regierungen. Ohne die grundsätzliche Diskussion über das Gemeinschaftsinteresse nochmals aufzugreifen³⁴² kann an dieser Stelle bereits festgehalten werden, daß weder das persönliche Interesse des Kommissionsmitglieds notwendigerweise mit dem Gemeinwohl übereinstimmen muß. Noch ist einzusehen, warum Kommissionsmitglieder dem Allgemeininteresse stärker verbunden sein sollten als andere wirtschaftliche und politische Subjekte.³⁴³ Vielmehr ist auch hier anzunehmen, daß das Kommissionsmitglied vornehmlich sein Eigeninteresse unter Beachtung seiner allerdings besonderen Handlungsbeschränkungen verfolgt.

Welche eigennützigen Ziele sind aber bei individuell-rationalem kommissarischen Verhalten zu unterstellen? Ein Kommissar steht zwar an der Spitze einer Verwaltungsorganisation, entspricht insofern als Spitzenbeamter weitgehend dem zentralen Akteur der Bürokratietheorie - dem Chefbürokraten. Der Kommissar nimmt gleichwohl eine Position an der Spitze einer besonderen bürokratischen Institution - des größten Organs einer noch jungen supranationalen Organisation - ein. Außerdem ist zu bedenken, daß ein großer Teil kommissarischer Aufgaben und Funktionen politischer Natur ist. Neben den speziellen Aspekten einer supranationalen Organisation dürften daher Politiker-ähnliche Anreizstrukturen dominieren.³⁴⁴

³³⁹ Vgl. hierzu Hay (1989), S. 16 sowie im besonderen Harnier (1991b), Vorb., Rn. 10 und 16.

³⁴⁰ Vgl. Art. 157 Abs. 2 Satz 1 E(W)G-Vertrag.

³⁴¹ Eine Auslegung ergibt, daß das Funktionieren und die Entwicklung der Gemeinschaft *im weiteren Sinne* (Hervorhebg. d. Verf.) als gemeinschaftliche Zielsetzung und Orientierung der Kommissionstätigkeit aufgefaßt werden können. Vgl. Hummer (1988a), Art. 155, Rn. 2 und Schmitt von Sydow (1991), Art. 155 Rn. 2 und Art. 157, Rn. 15.

³⁴² Vgl. dazu Abschnitt B.II.

³⁴³ Vgl. allgemein zu dieser Argumentationsweise Kirsch (1983), S. 116 und Niskanen (1983), S. 113.

³⁴⁴ Dieser Schluß wird des weiteren durch das Qualifikationsprofil des Kommissars gestützt. So legt Art. 157 Abs. 1 Satz 1 E(W)G-Vertrag als Ernennungskriterium für

So kann im folgenden davon ausgegangen werden, daß das repräsentative Kommissionsmitglied erstens organisations- und insbesondere organspezifische Ziele, zweitens bzw. drittens - ähnlich dem nationalen Regierungspolitiker - vor allem Macht- und Prestige-Ziele³⁴⁵ anstrebt. Nachstehend wird zu zeigen sein, daß die besonderen institutionellen Rahmenbedingungen kommissarischer Tätigkeit jedoch zu spezifischen Ausdrucksformen eines gleichermaßen eigennützig-motivierten Handelns führen.

1. Auch wenn die Gemeinschaft und die Kommission als ihr Spitzenorgan keine internationale Organisation klassischen Typs darstellen, so hat sie mit letzteren doch eines gemein: Ein durch Obsoletwerden von Organisationsfunktionen wiederkehrendes Problem der Existenzsicherung. Vor die private Nutzenverfolgung im Amt stellt sich für das Kommissionsmitglied deshalb die Frage des organisationellen Fortbestehens seines Ressorts und seiner Organisation.

Der einzelne Kommissar kann hier einerseits informationspolitische Aktivitäten³⁴⁶ entfalten und auf tatsächlich oder nur vermeintlich das Allgemeinwohl fördernde Effekte der bisherigen Kommissionsarbeit hinweisen.³⁴⁷ Er kann andererseits aber auch unternehmerisch tätig werden und seinen direkten Prinzipalen (nationalen Regierungspolitikern), aber auch anderen politisch aktiven Kunden wie zum Beispiel Interessengruppen neue gemeinschaftliche Politikdienste anbieten. Die so gefundenen Organisationszwecke werden allerdings wesentlich von privaten und partikularen Interessen bestimmt.³⁴⁸ Das durch Existenzsorgen entfesselte expansive unternehmerische Element kann dann zu volkswirtschaftlich nicht oder nur schwer begründbaren Politikleistungen durch die Gemeinschaft führen.

2. Sind die elementaren Wünsche nach ressortmäßigem oder organisationellem Fortbestehen gesichert, kann sich das Kommissionsmitglied der Verfol-

Kommissionsmitglieder insbesondere eine 'allgemeine Befähigung' fest. Vgl. dazu Hummer (1988a), Art. 157, Rn. 10 und Schmitt von Sydow (1991), Art. 157, Rn. 7. Bürokraten zeichnen sich hingegen durch einen eher spezialisierten Sachverstand aus.

³⁴⁵ Zu Ansehens- und Macht-Zielen vgl. insbesondere Berg/Schmidt (1993), S. 86. Darüber hinaus dürften monetäre bzw. direkte Einkommensziele angesichts überdurchschnittlicher Bezüge und umfangreicher Vergünstigungen sowie einer nach dem Ausscheiden gesicherten Versorgung für den einzelnen Kommissar kaum von Bedeutung sein. Vgl. dazu Hummer (1988a), Art. 157, Rn. 26 - 34 in Verbindung mit Hay (1989), S. 54 f. und Oldag (1995), S. 3.

³⁴⁶ Vgl. zum Beispiel die Betonung der Informationspolitik gegenüber der öffentlichen Meinung durch Delors (1993), S. 3 f.

³⁴⁷ Für eine kritische Diskussion der klassischen Rechtfertigungsgründe internationaler Organisationen (internationale Externalitäten und Skaleneffekte sowie Vorteile einer internationalen Politikkoordination) vgl. Vaubel (1991), S. 28 - 30.

³⁴⁸ Zu opportunistisch bzw. eigennützig bestimmten Organisationszwecken vgl. Schenk (1988), S. 851.

gung höher stehender Bedürfnisse zuwenden. Ein zentrales Anliegen kommissarischen Verhaltens ist in der Erhaltung und Mehrung von Ansehen und Autorität zu sehen. Obwohl nicht die einzige Funktion der Kommission, wird doch ihre Rolle als Initiator und Motor des gemeinschaftlichen Integrationsprozesses von der öffentlichen Meinung am deutlichsten wahrgenommen.³⁴⁹ Das Ansehen des Kommissars in der Öffentlichkeit ist daher unmittelbar mit dem Erfolg seiner Vorschläge zur Fortentwicklung der Gemeinschaft verbunden.³⁵⁰ Das Kommissionsmitglied wird sich deshalb nicht so sehr um die Verwaltung bestehender Politiken, sondern vielmehr um die Erhaltung der Integrationsdynamik bemühen, und zwar relativ unabhängig vom bereits erreichten Integrationsniveau.

Prestigegewinne sind darüber hinaus für verschiedene Kommissionsmitglieder zum einen aus der Teilnahme an internationalen Wirtschaftsgipfeln, zum anderen aus der Vertretung der Gemeinschaft in internationalen Organisationen zu erzielen.³⁵¹ Besondere Anziehungskraft üben die Tagungen des Rates sowie insbesondere diejenigen des Europäischen Rates³⁵² aus. Denn das Zusammenreffen der nationalen Regierungspolitiker erzeugt gemeinschaftsweit große Medienaufmerksamkeit. Dem Ansehen des Kommissionsmitglieds ist daher nichts förderlicher als ein auf Basis seiner Vorschläge zustande gebrachter Ratsbeschluß. Die Teilnahme eines Kommissionsvertreters an Ratstagungen sowie eine erfolgreiche Einflußnahme auf dortige Entscheidungsprozesse ist jedoch nicht nur von privatem Interesse. Sie kann als geradezu unabdingbare Voraussetzung für die Aufrechterhaltung von Ansehen und Autorität des gesamten Organs gesehen werden.

3. Sowohl die Teilnahme an den Verhandlungsprozessen der nationalen Regierungspolitiker im Rat als auch die Verbindung seiner Initiativ- mit einer anschließenden Exekutivfunktion³⁵³ ermöglichen es dem Kommissionsmitglied, ein weiteres bedeutendes Argument seiner Nutzenfunktion anzustreben: Macht-Ziele. Zur Verfolgung seiner Macht- und Einflußansprüche bieten sich dem Kommissionsmitglied in Abhängigkeit vom bereits erreichten Integrationsniveau und von der jeweils dominierenden Art integrationspolitischer Maßnah-

³⁴⁹ Vgl. dazu Ehlermann (1981), S. 336 f.

³⁵⁰ Vgl. Ehlermann (1981), S. 348 und Schmitt von Sydow (1991), Art. 162, Rn. 4.

³⁵¹ Zur Außenvertretung der Gemeinschaft durch Kommissionsmitglieder vgl. Bulmer/Wessels (1987), S. 71 und Schmitt von Sydow (1991), Art. 155, Rn. 71.

³⁵² Die Teilnahme von Kommissionsvertretern an den Sitzungen des Europäischen Rates war nicht von vornherein gesichert. Vgl. Bulmer/Wessels (1987), S. 39 und 49 f.

³⁵³ Die Kommission ist dabei nicht nur Delegatar vom Rat begründeter Durchführungskompetenzen, sondern besitzt auch *interpretationsfähige* (Hervorhebg. d. Verf.) eigene Entscheidungsbefugnisse. Vgl. Art. 155, Abs. 3 und 4 E(W)G-Vertrag sowie Hummer (1988a), Art. 155, Rn. 32 f. und 46. Kritisch zur Verbindung von Initiativ- und Exekutivfunktion Berg/Schmidt (1993), S. 86.

men grundsätzlich zwei Kategorien von Hilfsmitteln: einerseits eher ordnungsorientierte und andererseits stärker ablaufpolitische Kompetenzen.

In frühen Integrationsstadien, in denen Maßnahmen negativer Integration vorherrschend sind, ergeben sich für den Kommissar im Rahmen seiner Funktion als Hüter des Gemeinschaftsrechts³⁵⁴ vor allem ordnungsbezogene Aufgaben. Machtzuwächse lassen sich dabei nicht allein durch die Akquisition neuer Kontrollbefugnisse erzielen. Bereits die Möglichkeit einer extensiven Anwendungs- und Durchführungskontrolle des bestehenden Gemeinschaftsrechts verleiht außerordentliche Macht.³⁵⁵ Von besonderer Bedeutung war und ist in diesem Zusammenhang die von den Kommissaren behauptetermaßen zum Allgemeinwohl eingesetzte Beihilfenkontrolle.³⁵⁶ Durch eine intensive Kontrolle nicht nur über sektorale, sondern auch über regionalpolitische nationale Beihilfen wird hier große strukturpolitische Macht ausgeübt.³⁵⁷

Schließlich ist anzumerken, daß negative Integration vom Begriffsinhalt zwar eher deregulativen Charakters ist. Einer verengenden Begriffsinterpretation auf 'nationale Deregulierung' bei gleichzeitig verstärkter gemeinschaftlicher Regulierung steht dies jedoch nicht entgegen.³⁵⁸ Die fortlaufend angestrebte Vergrößerung des europäischen Regulierungsfundus' durch Rechtsharmonisierung führt aufgrund der Anwendungskontrolle letztendlich wiederum zu einer stetigen Verbreiterung der Machtbasis für die Kommissionsmitglieder.

In späteren Integrationsphasen fassen zunehmend Maßnahmen positiver Integration Fuß. Macht-Ziele schlagen sich hier vor allem in Präferenzen für ablaufpolitische Interventionen nieder.³⁵⁹ Diese können insbesondere durch den Auf- und Ausbau von Gemeinschaftspolitiken befriedigt werden. Positive Integrationsschritte führen in der Regel jedoch nicht nur zu neuen wirtschaftspolitischen Kompetenzen, sondern haben oftmals auch finanzielle Konsequenzen. Von daher wirkt die Artikulation interventionistischer Interessen tendenziell auf eine Budgetausweitung hin. Ferner wird das an der Ausübung finanzpoliti-

³⁵⁴ Vgl. allgemein zur Hüterfunktion *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 155, Rn. 5 - 7.

³⁵⁵ Die Kommission besitzt beim Einschreiten gegen Vertragsverletzungen großen Ermessensspielraum. Vgl. *Hummer* (1988a), Art. 155, Rn. 27 und *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 155, Rn. 21.

³⁵⁶ Zu den von kommissarischer Seite vorgegebenen Zwecken der Beihilfenkontrolle vgl. *Ehlermann* (1993), S. 700. Das Gemeinwohl-Argument basiert neben Marktsegmentationsaspekten vor allem auf der möglichen Gefahr eines Subventionswettlaufs. Vgl. zum Beispiel *Waniek* (1996), S. 465.

³⁵⁷ Für eine kritische Bemerkung zur gemeinschaftlichen Beihilfenkontrolle vgl. *Nienhaus* (1994), S. 295 f.

³⁵⁸ Zum hohen Aktivitätsniveau kommissarischer Regulierungsbemühungen in der Frühphase vgl. *Schmitt von Sydow* (1988), S. 80 f.

³⁵⁹ Zur interventionistischen Ausrichtung der Gemeinschaftspolitiken vgl. *Nienhaus* (1994), S. 289.

scher Macht interessierte Kommissionsmitglied nicht so sehr auf wirtschaftlichen Mitteleinsatz,³⁶⁰ sondern vielmehr auf diskretionäre Verfügungsgewalt über möglichst hohe, auch über öffentliche Kreditaufnahme erzielte³⁶¹ Budgetmittel aus sein. Derartige Verfügungseigenschaften besitzen vornehmlich nicht obligatorische Ausgaben³⁶², so daß für diesen Bereich eine erhöhte Präferenzintensität angenommen werden kann.

Besonderes Augenmerk ist an dieser Stelle dem Ausbau der Kohäsionspolitik zur Verwirklichung kommissarischer Macht- und Prestige-Ziele zuzuwenden. Gegenüber anderen Gemeinschaftspolitiken zeichnet sich diese aus Sicht des Kommissionsmitglieds durch überdurchschnittlich nutzbringende Eigenschaften aus: Erstens besitzt sie nicht nur dynamische Entwicklungsperspektiven, sondern gehört auch der Kategorie der flexibler einsetzbaren nicht obligatorischen Ausgaben an. Zweitens ist sie durch ihr mesoökonomisches Einsatzgebiet und im Gegensatz zu einem automatischen Finanzausgleich³⁶³ besonders interventionsintensiv. Speziell autonom zu verwaltende Fördermittel sowie unabhängig zu treffende Programmauswahlentscheidungen eröffnen der Exekutive diskretionäre Handlungsspielräume.³⁶⁴ Und drittens ist Kohäsionspolitik distributiv-kompensatorischer Natur und erlaubt es den Kommissaren in die Rolle von Wohltätern zu schlüpfen. Aufgrund ihrer Einwirkung vornehmlich auf mesoökonomische Parameter eignet sie sich fernerhin sehr für gruppenbegünstigungspolitische Absichten.³⁶⁵ Eine möglichst großzügige Finanzausstat-

³⁶⁰ Vgl. hierzu die sich auf den Zeitraum 1983 - 93 beziehende Kritik des *EuRH* (1994), S. 5 f. an der Haushaltsführung der Kommission. Fernerhin ist auf die nur zögerliche Bekämpfung von Unregelmäßigkeiten hinzuweisen. Vgl. *Ruimschotel* (1994), S. 319 f.

³⁶¹ Zur Haltung der Kommission gegenüber einer erweiterten Gemeinschaftsverschuldung vgl. *Caesar* (1990), S. 252 und 254 sowie *Franzmeyer* (1994), S. 224.

³⁶² Bisher ist das Budget in obligatorische (vor allem Gemeinsame Agrarpolitik) und nicht obligatorische Ausgaben (vor allem Kohäsionsförderung) geteilt. Obligatorische ergeben sich im Gegensatz zu nicht obligatorischen Ausgaben zwingend aus vertraglichen Vorgaben und sind deshalb im Einsatz weniger flexibel. Vgl. *Nienhaus* (1993), S. 28 f.

³⁶³ So lehnt die Kommission einen reinen Finanzausgleich ab. Vgl. *Krieger-Boden* (1987), S. 92. Zudem würde insbesondere ein mitgliedstaatlicher Ausgleich mögliche Vorteile aus der folgenden dritten Eigenschaft nicht unerheblich reduzieren.

³⁶⁴ Kommissionsvorschläge zur Kohäsionsförderung - namentlich quotenfreie Abteilung, Beteiligungsspannen, Programmfinanzierung, Gemeinschaftsprogramme und Gemeinschaftsinitiativen - sahen stets wachsende autonome Spielräume für die Kommission vor. Vgl. dazu *Deeken* (1993), S. 16 - 18 und *Frankenfeld* (1993), S. 2. So ist nicht ganz unberechtigt von einer zunehmend interventionistischen Politik zu sprechen. Vgl. *Krieger-Boden* (1987), S. 91.

³⁶⁵ Vgl. für Strukturpolitik allgemein *Peters* (1986), S. 162.

tung und große Förderkulisse trägt deshalb zur Erhöhung der Popularität der Kommission unter den Begünstigten bei.³⁶⁶

Für die Analyse kommissarischer Interessen läßt sich bis hierher folgendes Zwischenfazit ziehen: Für das entscheidende Kommissionsmitglied bestehen grundsätzliche Anreize zur Ausweitung der Organisationszwecke sowie zur Aufrechterhaltung der gemeinschaftlichen Integrationsdynamik. Während die Umstände früher Integrationsstadien lediglich die Verfolgung ordnungsbezogener Kompetenzen zulassen, eröffnen sich den Kommissionsmitgliedern mit zunehmender institutioneller Integration Chancen auf eine diskretionäre Ausübung ablaupolitischer und budgetwirksamer wirtschaftspolitischer Befugnisse. Äußerst attraktiv scheint aufgrund ihrer Eigenschaften die Ausweitung kohäsionspolitischer Aktivitäten.

2. Die Artikulationsbedingungen kommissarischer Interessen

Nachdem im vorigen Abschnitt die Interessen des repräsentativen Kommissionsmitglieds untersucht worden sind, geht es im folgenden um deren Artikulationsmöglichkeiten und Durchsetzbarkeit. Die Analyse geht dabei in zwei Etappen voran. Zunächst werden - dem Präferenz-Restriktions-Schema entsprechend - die Verhaltensbeschränkungen für kommissarisches Maximierungsverhalten herausgearbeitet. In einem zweiten und gesonderten Abschnitt sind fernerhin zusätzliche Triebkräfte der oben eruierten kommissarischen Verhaltensweisen zu erfassen. Die Diskussion verstärkender Artikulationsbedingungen ergibt sich aus der besonderen institutionellen Ausgestaltung einer supranationalen Organisation.

a) Schwache Verhaltensrestriktionen

Verhaltensbeschränkungen für eigennütziges Handeln des entscheidenden Kommissars können sich einerseits aus Beziehungen und eventuellen Abhängigkeitsverhältnissen zu anderen Akteuren ergeben. Hier erweisen sich vor allen Dingen die Beziehungen zum nationalen Regierungspolitiker, aber auch diejenigen zum nationalen Informationsträger sowie zum nationalen Bürokrata-

³⁶⁶ Auf dem Gebiet der Kohäsionsförderung finden sich Kommissionsinitiativen, die die Gemeinschaftsausgaben steigern, bereits vor der offiziellen Etablierung dieses Politikbereiches. Vgl. *Deeken* (1993), S. 10. Entsprechende ausgabenwirksame Vorschläge blieben auch in der Folgezeit nicht aus. Vgl. zum Beispiel *Ridinger* (1992a), S. 649. Darüber hinaus wurden von seiten der Kommission Vorschläge eingebracht, deren Finanzierung - ungeachtet des Art. 199 E(W)G-Vertrag - nicht durch ordentliche Einnahmen gesichert war. Vgl. dazu *Kommission* (1993), S. 37, *Franzmeyer* (1994), S. 224 und *Maennig* (1994), S. 952.

ten als relevant. Auf der anderen Seite engen möglicherweise gemeinschaftsrechtliche sowie ökonomische Restriktionen den Handlungsspielraum des Kommissars ein. Diese Restriktionen gilt es in diesem Abschnitt der Reihe nach zu untersuchen.

1. Die wohl wichtigste Beziehung besteht für das Kommissionsmitglied im Verhältnis zum nationalen Regierungspolitiker. Zwar soll der Kommissar seine Tätigkeit in voller Unabhängigkeit ausüben und keine Anweisungen seitens einer Regierung annehmen.³⁶⁷ Das Kommissionsmitglied muß jedoch im gegenseitigen Einvernehmen von den nationalen Regierungspolitikern ernannt werden und unterliegt damit faktisch einer sehr hohen Wiederwahlhürde; denn gegenseitiges Einvernehmen bedeutet nichts anderes als aktive Zustimmung jeder einzelnen Regierung - ohne Enthaltung.³⁶⁸ Der auf Wiederwahl bedachte Kommissar³⁶⁹ muß folglich bei seinem Maximierungsverhalten die Interessen sämtlicher nationaler Regierungen, insbesondere aber diejenigen des ihn vorschlagenden Regierungspolitikers im Auge behalten.³⁷⁰ Darüber hinaus wird die Delegation von Kompetenzen an die Kommission regelmäßig mit der Einführung von Kontrollorganen verbunden.³⁷¹ Neu erworbener Handlungsspielraum kann deshalb vom Kommissionsmitglied nur begrenzt ausgeschöpft werden.

Eine vollkommene Kontrolle der kommissarischen Handlungen ist aus Sicht des nationalen Regierungspolitikers jedoch weder möglich, noch erbringt sie in jedem Falle einen Nettonutzenzuwachs. Erstens ergeben sich bereits bei der Definition, Messung und demzufolge bei der Evaluierung des kommissarischen Outputs Schwierigkeiten.³⁷² Zweitens ist die Distanz zwischen Bürger-Wähler, Konsument und Steuerzahler auf der einen und Kommission auf der anderen Seite relativ groß. Dies führt beim Wähler zu höheren Informations- und Wi-

³⁶⁷ Vgl. Art. 157, Abs. 2 E(W)G-Vertrag.

³⁶⁸ Vgl. Art. 158 Abs. 1 EWG-Vertrag, Art. 158 Abs. 2 EG-Vertrag und *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 158, Rn. 2.

³⁶⁹ Die Amtszeit betrug vormals vier Jahre - seit 1995 fünf Jahre. Vgl. Art. 158 Abs. 2 EWG-Vertrag und Art. 158 Abs. 1 EG-Vertrag. Die Wiederernennung von Kommissionsmitgliedern ist nicht nur zulässig, sondern auch geübte Praxis. Vgl. dazu *Hummer* (1988a), Art. 158, Rn. 10 sowie *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 158, Rn. 9 f.

³⁷⁰ Auf das Abhängigkeitsverhältnis von Kommissar und vorschlagender Regierung weist insbesondere *Rhein* (1982), S. 145 hin.

³⁷¹ Zur Komitologie vgl. *Noël* (1993), S. 21 f. Das Streben der Kommissionsmitglieder nach Handlungsfreiheit äußert sich vor allem in der offenbarten Präferenz für weniger restriktive Ausschußverfahren. Hingegen bevorzugen die Ratsmitglieder vornehmlich Regelungsausschußverfahren, Variante b - das Delegationsverfahren mit der höchsten Kontrolldichte. Vgl. dazu *Ehlermann* (1981), S. 359 sowie insbesondere *Harnier* (1991a), Art. 145, Rn. 31.

³⁷² Vgl. dazu allgemein für internationale Organisationen *Frey/Gygi* (1990), S. 372 und 375.

derspruchskosten gegenüber kommissarischem Fehlverhalten.³⁷³ Mangel an potentiell und tatsächlichem Wählerwiderspruch erhöht letztendlich aber die Kontrollkosten auf seiten des nationalen Regierungspolitikers.³⁷⁴

Schließlich erweist sich die Kommissionstätigkeit, insbesondere aber die Delegation unpopulärer Entscheidungen für den Regierungspolitiker als nützlich.³⁷⁵ Er wird deshalb und um entsprechende Aktivitäten der Kommission zu induzieren bereit sein, Agentur-Kosten in Kauf zu nehmen.³⁷⁶ Außerdem sind die zurechenbaren Erträge einer direkten Kontrolle für den einzelnen Regierungspolitiker eher gering.³⁷⁷ Das auf den ersten Blick recht starke Abhängigkeitsverhältnis des Kommissars wird somit durch Kontrollprobleme aufgelockert und weist sogar Ansätze einer auf Tausch basierenden Wechselbeziehung auf.

2. Erhebliche Handlungsbeschränkungen können sich allerdings aus Informationsdefiziten des Kommissars ergeben. Denn bereits im Entdeckungszusammenhang wirtschaftspolitischer Handlungsoptionen benötigt das Kommissionsmitglied Informationen spezifischer Art. Zur Aufweichung informationeller Restriktionen kann der Kommissar insbesondere auf eine kommissionseigene Institution - namentlich EUROSTAT - zurückgreifen. Obwohl diese Informations-Agentur auf Auskunftsrechte der Kommission zurückgreifen kann,³⁷⁸ ergeben sich bei dem Versuch, die Informationsprobleme des Kommissars zu lösen, Schwierigkeiten.

Der EUROSTATistiker kann in der Regel nationale Daten nur kompilieren und aufbereiten³⁷⁹ - sofern sie ihm vorliegen. Er ist daher von der ihm gelieferten Datenqualität abhängig. Diese kann ganz erheblich schwanken.³⁸⁰ Probleme mit nicht verfügbaren, nicht vergleichbaren oder gar bewußt manipulierten Daten ergeben sich insbesondere dann, wenn letztere als Bemessungsgrundlage für finanzielle Leistungen der Gemeinschaft wie zum Beispiel in der Kohäsi-

³⁷³ Vgl. *Vaubel* (1992), S. 38.

³⁷⁴ Die nationale Wählerschaft oder Teile davon können dem nationalen Regierungspolitiker bei vielen Entscheidungen nur noch begrenzt als 'Dezibelmeter' bzw. indirektes und daher kostengünstiges Kontrollinstrument dienen. Zur Wählerschaft als Kontrollinstrument von Behörden vgl. *Weingast* (1984), S. 155.

³⁷⁵ Zur Dirty work- und Sündenbock-Hypothese vgl. *Vaubel* (1991), S. 36.

³⁷⁶ Zu anreizgesteuertem Agenten-Verhalten sowie zu Agentur-Kosten vgl. *Spremann* (1987), S. 7 f. und *Elschen* (1991), S. 1008.

³⁷⁷ Vgl. allgemein für internationale Organisationen *Frey* (1985), S. 137.

³⁷⁸ Vgl. Art. 213 E(W)G-Vertrag.

³⁷⁹ Vgl. zum Beispiel für die Regionalstatistik *Recktenwald* (1991), S. 379.

³⁸⁰ Hier sind insbesondere Datenschutzgründe und Harmonisierungsdefizite anzuführen. Vgl. dazu *Appel* (1991), S. 384 und *Klitsch* (1992), S. 343.

onsförderung dienen.³⁸¹ Gerade hieraus folgen auf nationaler Ebene Anreize zu opportunistischem Informationsverhalten.

Wie sehr treffen nun aber den Kommissar Informationsprobleme? Weniger schädlich wirken sich zunächst verzerrte Daten aus. Auch mit ihnen lassen sich politische Konzeptionen entwerfen. Ganz ohne Daten sind jedoch weder Handlungsoptionen erkennbar noch Programmentwürfe zu bestreiten. Datenmängel beeinträchtigen den Handlungsspielraum des Kommissionsmitglieds daher erheblich. Es zeichnet sich jedoch ab, daß der anfallende Informationsbedarf vom EUROSTATistiker durch vorausseilende Datenakquisition zunehmend befriedigt werden kann.³⁸²

3. Der Kommissar ist des weiteren zur Umsetzung und Implementation von Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen auf die Mitwirkung der nationalen Behörden vor Ort angewiesen. Während in der Frühphase der Integration der Kommissar noch die Existenz- und Machtbasis des nationalen Bürokraten bedrohte, bieten sich mit voranschreitender Integration jedoch Möglichkeiten einer gleichgewichtigeren Beziehung.³⁸³ Im besonderen Zeitverträge für nationale Beamte, Beamtenaustausch, Treffen mit nationalen Spitzenbeamten sowie deren Teilnahme an beratenden EG-Ausschüssen verschaffen dem nationalen Bürokraten On-the-Job-Leisure und zusätzliches Ansehen. Dies führt so allmählich zu gemeinschaftsfreundlicheren Einstellungen und erhöhter Akzeptanz kommissarischer Handlungen.³⁸⁴

4. Ferner enthält der E(W)G-Vertrag im Vergleich zu den Verfassungen vieler Mitgliedstaaten aufgrund seines besonderen Charakters nur schwache legale Restriktionen für das Kommissionsmitglied. Zunächst besitzt zwar die Wirtschaftsverfassung eine grundsätzlich marktwirtschaftliche und wettbewerbliche Orientierung. Vor allen Dingen ist der EWG-Vertrag aber als unvollständiger und noch auszufüllender Rahmenvertrag konzipiert.³⁸⁵ Bereits im Zuge der Schließung vertraglicher Lücken durch eine integrationsfreundliche verfassungsgerichtliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes wurden die kommissarischen Kompetenzen gestärkt.³⁸⁶ Im Zuge der gesetzgeberi-

³⁸¹ Vgl. *Klitsch* (1992), S. 343 und *Knoche/Köhler* (1992), S. 212 f.

³⁸² Auch der eigennützig handelnde *EUROSTAT*istiker kämpft um Kompetenzzuwächse - insbesondere bei der Vereinheitlichung nationaler und der Durchführung von EG-Statistiken. Vgl. kritisch zu den Zentralisierungstendenzen in der amtlichen Statistik *Klitsch* (1992), S. 344, *Merk* (1993), S. 465 und *Richter* (1996), S. 92 f.

³⁸³ Vgl. ausführlich Abschnitt C.VI.2.

³⁸⁴ Vgl. *Hay* (1989), S. 50 f. und *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 162, Rn. 21.

³⁸⁵ Vgl. *Hummer* (1988a), Vorb., Rn. 11, *Harnier* (1991b), Vorb., Rn. 6 und *Streit/Mussler* (1994), S. 12 f.

³⁸⁶ Zum Phänomen des (integrationsfreundlichen) europäischen Richterrechts vgl. *Dausen* (1994), S. 221 und Abschnitt F.IV.1. Ferner weist *Petersmann* (1993), S. 412 auf eine zurückhaltende EuGH-Rechtsprechung gegenüber kommissarischen Kompe-

schen Vertragsausfüllung - insbesondere mit der Einheitlichen Europäischen Akte sowie mit dem Maastrichter Vertrag - erhielten schließlich zunehmend nicht-marktliche, bereits auf der mesoökonomischen Ebene intervenierende Integrationsmaßnahmen (Forschungs- und Entwicklungspolitik, Industrie- und Kohäsionspolitik) sowie weitere regulierungspolitische Optionen (Umwelt und Einheitlicher Markt) Eingang in die gemeinschaftliche Verfassung.³⁸⁷

Dies hat in erster Linie zwei Konsequenzen: Erstens wird kommissarischem Verhalten bei der Befugnisausübung erheblicher Handlungsspielraum zugebilligt. Unzureichende Grenzziehungen zwischen Markt und Politik³⁸⁸ sowie Unklarheiten in der innergemeinschaftlichen Aufgaben- und Kompetenzverteilung³⁸⁹ eröffnen Freiräume für autonomes politisches Handeln. Speziell im letzteren Fall vermag auch das auf (Integrations)Ziele statt konkrete Aufgabenbereiche ausgerichtete Subsidiaritätsprinzip des Maastrichter Vertrages nicht zu einer Klarstellung führen. Es ist in der in Art. 3b EG-Vertrag gegebenen Form nicht nur schwer umsetzbar, sondern wiederum auslegungsfähig.

Zweitens läßt sich aus der Unvollständigkeit sowie aus der Präambel und dem sehr umfangreichen Zielkatalog des Vertrages nicht eine Verhaltensrestriktion, sondern eher eine Rechtfertigung für das kohäsionspolitische Handeln des Kommissars ableiten.³⁹⁰ Von Seiten des Kommissionsmitglieds initiierte Vertragsänderungen mit zunehmend interpretationsfähigen Inhalten führen schließlich zu einer weiteren Erosion der vorhandenen legalen Handlungsbeschränkungen.

5. Zuletzt wird der Handlungsspielraum des Kommissars durch ökonomische Restriktionen im finanzwirksamen Bereich eingeschränkt. Zum einen kann sich der Kommissar die für seine Aktivitäten erforderlichen Einnahmen nicht selbst beschaffen. Denn diese sind jeweils von den nationalen Regie-

tenzüberschreitungen hin. Der Schwerpunkt der EuGH-Jurisdiktion liegt jedoch im Bereich negativer Integration - vgl. *Scharpf* (1995), S. 1 und 33, so daß in der vorliegenden Analyse auf eine explizite Betrachtung des europäischen Richters verzichtet wurde.

³⁸⁷ Vgl. ausführlich *Streit/Mussler* (1994), S. 19f.; ebenso *Hamm* (1993), S. 3, *Petersmann* (1993), S. 418 und *Kahlenborn/Zimmermann* (1994), S. 34.

³⁸⁸ Vgl. dazu *Nienhaus* (1994), S. 290.

³⁸⁹ Vgl. *Brunner* (1993), S. 7 f. und 13 sowie *Hamm* (1993), S. 6.

³⁹⁰ So strebten bereits die Gründungsparteien in der Präambel Abs. 5 EWG-Vertrag an "... ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern, ...". Hieraus läßt sich eine Rechtfertigung für verstärktes kohäsionspolitisches Engagement ableiten. Vgl. *Nienhaus* (1994), S. 287 f. Erst recht läßt sich aus dem mit Art. 3j EG-Vertrag neu eingefügten, aber nicht weiter konkretisierten gemeinschaftlichen Kohäsionsziel ein Auftrag für strukturpolitisches Handeln ableiten. Für weitere Gemeinschaftsziele vgl. Art. 3a - t EG-Vertrag.

rungspolitikern im Rat zu bewilligen.³⁹¹ Faktisch handelt es sich beim Eigenmittelsystem noch immer um eine Beitragsfinanzierung durch die Regierungen der Mitgliedstaaten.³⁹² Obwohl die Bereitschaft des Regierungspolitikers, der Gemeinschaft zusätzliche Eigenmittel zu gewähren, von der allgemeinen Wirtschaftslage abhängt,³⁹³ kann doch eine grundlegende Verbesserung der Finanzausstattung festgestellt werden.³⁹⁴

Zum anderen darf der Kommissar nicht mehr Mittel ausgeben, als ihm durch ordentliche Einnahmen von der Haushaltsbehörde - Rat und Parlament gemeinsam - zur Verfügung gestellt werden.³⁹⁵ Doch auch hier ergeben sich begrenzte Möglichkeiten, zusätzliche Ausgaben auf unordentliche und geräuschlose Weise zu finanzieren.³⁹⁶ Strukturpolitisch relevante Finanzierungsinstrumente stellen insbesondere die seit den 80er Jahren rasch anwachsenden außerbudgetären Transaktionen im Rahmen des Neuen Gemeinschafts-Instrumentes sowie die Darlehen der Europäischen Investitionsbank dar.³⁹⁷

Letztere finden allerdings - auch wenn sie komplementär zur gemeinschaftlichen Strukturförderung sind - erstens unabhängig von der Kommission und zweitens zu marktmäßigen Konditionen statt.³⁹⁸ Sie führen daher nicht zu einer Erweiterung des kommissarischen Handlungsspielraums. Insgesamt ist gleichwohl in bezug auf die ökonomischen Restriktionen ein erfolgreiches kommissarisches Streben nach mehr Einnahmen und mehr Ausgaben, auch nach nicht ordentlichen Finanzierungsoptionen zu verzeichnen.

Für die Nebenbedingungen kommissarischen Maximierungsverhaltens kann demnach folgendes festgehalten werden: Der nationale Regierungspolitiker kann das Verhalten des Kommissars nachdrücklich beschränken. Hieran ist ihm jedoch nicht in jedem Falle gelegen. Informationelle Probleme beeinträchtigen

³⁹¹ Vgl. Art. 201 E(W)G-Vertrag.

³⁹² Vgl. dazu *Seidel* (1992), S. 135 f.

³⁹³ Vgl. hierzu den von *Deffaa/Zangl* (1994), S. 145 erläuterten (positiven) Zusammenhang zwischen allgemeiner Wirtschaftslage und der Reserve des Gemeinschaftshaushalts.

³⁹⁴ Nicht nur die Einnahmen erhöhten sich. Gleichzeitig ist auch ein Trend zu aufkommenselastischeren Einnahmequellen - von Zöllen und Abschöpfungen über Mehrwertsteueranteile hin zu BSP-abhängigen Eigenmitteln - erkennbar. Vgl. dazu *Kolte* (1988), S. 490.

³⁹⁵ Einerseits sind im E(W)G-Vertrag keine Möglichkeiten zur Kreditfinanzierung des Haushaltes der Wirtschaftsgemeinschaft vorgesehen, andererseits besteht das Gebot des Haushaltsausgleichs. Vgl. dazu *Caesar* (1990), S. 224, *Timmann* (1990), S. 25 und Art. 199 E(W)G-Vertrag.

³⁹⁶ Vgl. *Münch* (1987), S. 98 und 101.

³⁹⁷ Vgl. ausführlich *Caesar* (1990), S. 229 f. und 233.

³⁹⁸ Vgl. *Franzmeyer/Seidel* (1990), S. 205 und *Roth* (1994), 230. Von bedeutenden Zinssubventionen ausgehend hingegen *Heinemann* (1993a), S. 101 f.

den Handlungsspielraum des Kommissars entweder nicht über Gebühr oder können - wie Implementationsschwierigkeiten - im wesentlichen behoben werden. Schließlich erweisen sich selbst rechtliche Restriktionen als interpretationsfähig und ökonomische als dehnbar. Alles in allem ergeben sich für den Kommissar durch seine Handlungspartner sowie aus seinem institutionellen Handlungsumfeld vorwiegend weiche Verhaltensbeschränkungen.

b) Zusätzliche Antriebskräfte des Maximierungsverhaltens

Doch es lassen nicht nur die im vorangehenden Abschnitt behandelten weichen Verhaltensrestriktionen dem Kommissar relativ große Aktionsräume. Darüber hinaus erfahren die sehr integrationsfreundlichen Präferenzen des Kommissionsmitglieds bei ihrer Artikulation noch eine zusätzliche Verstärkung. Im einzelnen sind drei artikulationsverstärkende Faktoren zu beachten: Begünstigungen suchende Gruppen, Eigennutz maximierende europäische Beamte und Entscheidungsprozesse innerhalb der Kommission. Sie wirken sukzessive auf die kommissarische Willensbildung und Willensäußerung ein und sollen im folgenden behandelt werden.

1. Bevor der Kommissar überhaupt aktiv werden kann, muß er wirtschaftspolitische Handlungsbedarfe und Aktionsmöglichkeiten eruieren. Hierbei bedient er sich in starkem Maße der Mitwirkung organisierter Interessen.³⁹⁹ Kooperatives Handeln erweist sich für den Kommissar zum einen aufgrund der regelmäßig komplexen Aufgaben- und Problemstellungen auf europäischer Ebene als unabdingbar.⁴⁰⁰ Es erweist sich allerdings gleichermaßen als nutzbringend. Die zunehmende Nachfrage von Interessengruppen nach begünstigenden integrationspolitischen Leistungen forciert die Interessenartikulation des Kommissars.⁴⁰¹

2. Des weiteren ist dem Kommissionsmitglied eine selbständige Verfolgung seiner Ziele nicht möglich. Zur Vor- und Ausarbeitung seiner Initiativen sowie zur Umsetzung seiner Beschlüsse ist er im besonderen auf die Mitwirkung einer eigenen Kommissionsverwaltung angewiesen. Dies eröffnet wiederum dem

³⁹⁹ Interessengruppen können sich in erster Linie über die bei der Kommission institutionalisierten zahlreichen Ausschüsse Gehör verschaffen. Vgl. *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 162, Rn. 19 f.

⁴⁰⁰ Vgl. hierzu die Begründung zunehmend kooperativen Verwaltungshandelns auf nationaler Ebene bei *Benz* (1990), S. 86.

⁴⁰¹ Zum Interessengruppenverhalten im Integrationsprozeß vgl. ausführlich den Abschnitt C.III.2.

Kommissionsbürokraten⁴⁰² ein nicht unerhebliches Einflußpotential auf die Willensbildung und -äußerung des Kommissars.

Wie das Kommissionsmitglied ist zwar auch der Kommissionsbeamte gehalten, sich bei der Ausübung seines Amtes ausschließlich von den Interessen der Gemeinschaft leiten zu lassen.⁴⁰³ Auf der anderen Seite handelt es sich bei den Kommissionsbeamten um Verwaltungsbeamte, so daß hier bürokratisch-rationales Maximierungsverhalten und damit dem nationalen Verwaltungsbeamten ähnliche Präferenzen, Ziele und Instrumentvariable unterstellt werden können. Auch hier ist also von einem Streben nach direktem und indirektem Einkommen, Anerkennung, On-the-Job-Leisure und anderen Annehmlichkeiten sowie deren Realisierbarkeit durch ein möglichst großes (diskretionäres) Budget auszugehen.⁴⁰⁴ Eine Eigenschaft der Kommission führt jedoch zu einer besonderen Ausprägung dieses Maximierungsverhaltens:

Die Kommission ist Organ einer noch jungen Organisation.⁴⁰⁵ Ihre Zukunft galt vor allem in der Frühphase der europäischen Integration als noch unsicher.⁴⁰⁶ Noch heute werden Teile der gemeinschaftlichen Verwaltung in Frage gestellt. Der Kommissionsbeamte strebt gleichwohl wie seine Kollegen in den nationalen Verwaltungen Beschäftigungssicherheit sowie eine berufliche Karriere an. Er drängt daher zum einen auf beschäftigungssichernde Funktionen und Kompetenzen, zum anderen auf ein Laufbahnen schaffendes Wachstum seines jeweiligen Ressorts und so auch der gesamten Behörde. Ersteres findet Ausdruck in Absicherung und Ausbau bestehender Gemeinschaftspolitiken. Letzteres schlägt sich in Forderungen nach mehr Verwaltungspersonal nieder.⁴⁰⁷ Obwohl nicht nur nutzbringend,⁴⁰⁸ kann das qualifizierte Personal der Kommission mit einem hohen Anteil potentieller Führungskräfte⁴⁰⁹ einen relativ hohen Personalzuwachs leicht absorbieren.

⁴⁰² Wenn in den anschließenden Ausführungen von dem Kommissionsbürokraten oder dem europäischen Beamten die Rede ist, handelt es sich - bürokratiethoretischem Vorgehen entsprechend - vornehmlich um Generaldirektoren, Direktoren oder Referatsleiter. Für Bedienstete niedrigerer Besoldungsgruppen kann wiederum von ähnlichen Präferenzen ausgegangen werden. Vgl. *Niskanen* (1971), S. 40.

⁴⁰³ Vgl. *Hay* (1989), S. 12.

⁴⁰⁴ Vgl. hierzu stellvertretend *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 181.

⁴⁰⁵ Vgl. *Kolte* (1988), S. 496 und *Hay* (1989), S. 25.

⁴⁰⁶ Vgl. *Commer/Weinstock* (1975), S. 229.

⁴⁰⁷ Vgl. *Commer/Weinstock* (1975), S. 228 sowie *Ehlermann* (1993), S. 702.

⁴⁰⁸ Ein hoher Personalbestand eröffnet zwar zum einen mehr Delegationsmöglichkeiten und dient zum anderen als Machtindikator. Gleichzeitig bedeutet mehr Personal allerdings auch mehr Verpflichtung und Verantwortung. Vgl. *Peacock* (1983), S. 128 und *Rowley/Elgin* (1988), S. 275 f.

⁴⁰⁹ So machte der Führungskräfteanteil am Gesamtpersonalbestand - hier definiert durch die Laufbahngruppen A1 bis A5 - im Jahre 1989 immerhin 21,5 % aus. Zu berechnen aus *Hay* (1989), S. 53 und 58.

Das euro-bürokratische Streben nach wirtschaftspolitischen Kompetenzen und mehr Personal, nach einer Ausdifferenzierung der Verwaltungsaufgaben sowie einem möglichst hohen (diskretionären) Budget stimmt jedoch in weiten Teilen mit den kommissarischen Interessen überein. Die Kommission ist außerdem Organ einer supranationalen Organisation und besitzt zum einen die Personalhoheit über ihre Bediensteten, zum anderen Autonomie in bezug auf die Verwaltungsausgaben.⁴¹⁰ Da Erträge aus der Kontrolle des europäischen Beamten jedoch nicht dem Kommissar zugute kommen, besitzt dieser auch kein ernsthaftes Interesse daran.⁴¹¹ Vielmehr wird der Kommissar, um sich weiterhin die Unterstützung seiner Verwaltungsbediensteten zu sichern, eine wohlwollende Personal- und Verwaltungsausgabenpolitik verfolgen. Dies führt mit zunehmendem Verwaltungsausbau zu einer noch stärkeren Artikulation integrationsfreundlicher Interessen auf europäischer Ebene.

3. Unter den Verstärkern integrationsfreundlichen Verhaltens sind in der Reihenfolge der Entscheidungsfindung zuletzt die Modalitäten der Abstimmung und der Beschlußverfolgung in der Kommission zu nennen. Zwar können die Entscheidungen der Kommission grundsätzlich mit der einfachen Mehrheit der Gesamtzahl ihrer Mitglieder getroffen werden.⁴¹² Insofern wären für das Maximierungsverhalten der Kommissionsmitglieder die Präferenzen des Mediankommissars ausschlaggebend. Um ihre Interessen später im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozedere wirksam vertreten zu können, sind die Kommissare jedoch auf ein hohes Maß an Geschlossenheit angewiesen. Von daher herrschen bei der Beschlußfassung in der Kommission nicht Mehrheitsabstimmungen, sondern konsensuale Vereinbarungen vor.⁴¹³ Das entscheidende Individuum ist dann nicht mehr der Median, sondern der in bezug auf den zu beschließenden Sachverhalt letzte Kommissar.

Das integrationspolitische Leistungsangebot steigt aus zwei Gründen: Die entscheidungsfähige Koalition wird größer. Mehr Einzelinteressen müssen befriedigt werden. Die Folgekosten von Kommissionsbeschlüssen steigen, und zwar in der Regel zu Lasten nicht entscheidungsbeteiligter Dritter.⁴¹⁴ Zu besonders teuren Entscheidungen führt dann das Hinzukaufen der letzten Stimme.

⁴¹⁰ Vgl. im einzelnen *Commer/Weinstock* (1975), S. 229 und *Kolte* (1988), S. 497.

⁴¹¹ Zwar läßt die Kommission die Effizienz ihrer Dienststellen durch sog. Screening-groups und externe Gutachter prüfen. Vgl. *Schmitt von Sydow* (1991), Art 162, Rn. 14. Der Erfolg derartiger Maßnahmen ist jedoch fraglich. Vgl. dazu *Frey/Gygi* (1990), S. 372.

⁴¹² Vgl. Art. 163, Abs. 1 E(W)G-Vertrag und *Hummer* (1988a), Art. 163, Rn. 12.

⁴¹³ Vgl. *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 163, Rn. 12.

⁴¹⁴ Die erhöhten Entscheidungsfolgekosten fallen zunächst nicht bei der minimal notwendigen Mehrheit an, sondern können weitgehend externalisiert werden. Es besteht somit vorerst kein Anreiz, die Entscheidungskalition zu verkleinern. Vgl. dazu *Mueller* (1989), S. 223.

Der letzte Kommissar befindet sich in einer strategischen Position,⁴¹⁵ die aufgrund der geringen Zielkonkurrenz unter den Kommissaren nicht nachdrücklich begrenzt wird.

Neben der angewandten Abstimmungsregel dürfte insbesondere die Art und Weise der Beschlußverfolgung eine forcierte Hervorbringung integrationspolitischer Vorhaben zur Folge haben. Das nach außen hin praktizierte Kollegialprinzip⁴¹⁶ sowie die gegenseitigen Informations- und Überwachungsmöglichkeiten im Rahmen des Kabinettsystems⁴¹⁷ bei noch überschaubarer Gruppengröße bieten Gewähr dafür, daß jeder einzelne Kommissar sich für die Verfolgung der gemeinsamen Vereinbarungen einsetzt. Auch wenn innerhalb der Kommission kein hierarchisches Verhältnis besteht, ergeben sich zudem für den Kommissionspräsidenten aus der koordinierenden Tätigkeit seines Kabinetts Möglichkeiten, auf die Agenda der Kommissionssitzungen wesentlichen Einfluß zu nehmen. Im besonderen kann er ressortübergreifende, politisch gewichtige integrationspolitische Projekte einleiten und auch vorantreiben.⁴¹⁸

Aus den voranstehenden Erörterungen ergibt sich, daß der Kommissar bei der Artikulation seiner Interessen und Ziele nicht nur nachgiebigen Verhaltensbeschränkungen unterworfen ist. Darüber hinaus ist er von wirtschaftspolitisch relevanten Akteuren und institutionellen Handlungsbedingungen umgeben, welche die Artikulation seiner Interessen noch über die ursprüngliche Intensität seiner Präferenz hinaus verstärken.

3. Interessenartikulation auf europäischer Ebene

Weiche Restriktionen sowie zusätzliche Antriebskräfte bei der Artikulation kommissarischer Interessen sind nun zwar notwendige Bedingungen einer Interessendurchsetzung. Sie sind jedoch noch nicht hinreichend für deren Realisierung im Entscheidungsprozeß auf europäischer Ebene. Deshalb sind im folgenden die prozeduralen Durchsetzungsmöglichkeiten kommissarischer Interessen zu untersuchen. Dabei wird vornehmlich das Vorschlagsverfahren zu diskutieren sein. Eine erfolgreiche Einbringung von Kommissionsvorschlägen beginnt indes bereits im Vorfeld des auf Kommissionsvorschlägen beruhenden Entscheidungsprozesses. Zunächst sind daher die entscheidungsvorbereitenden

⁴¹⁵ Zu strategischen Verhaltensanreizen und den überproportional steigenden Entscheidungskosten bei einstimmigen Entscheidungen vgl. *Buchanan/Tullock* (1962), S. 68 f.; zur gleichartigen Problematik im Rat vgl. Abschnitt E.II.2.

⁴¹⁶ Zur Kommission als Kollegialorgan vgl. *Hummer* (1988a), Art. 162, Rn. 15 und *Noël* (1993), S. 51 f.

⁴¹⁷ Vgl. hierzu *Ross* (1994), S. 500.

⁴¹⁸ Vgl. *Ross* (1994), S. 502.

Einwirkungsmöglichkeiten und Aktivitäten des Kommissars und seines Kommissionsbeamten herauszuarbeiten.

a) Entscheidungsvorbereitende Tätigkeiten

Kommissionsvorschläge sind zunächst nach ihrem primären Ursprungsort zu unterscheiden. Initiativen können auf der einen Seite vom Kommissionsmitglied selbst, auf der anderen von der Basiseinheit der Kommissionsbürokratie, dem Referat,⁴¹⁹ auf den Weg gebracht werden.⁴²⁰ Der Kommissar verfügt über eine relativ leistungsfähige Stabseinrichtung (Kabinett). Mit deren Hilfe ist er - im Gegensatz zu vielen im Rat auftretenden nationalen Ministern⁴²¹ - in besonderem Maße zur Verarbeitung übergreifender Problemzusammenhänge fähig. Er ist in der Lage, bedeutende integrationspolitische Projekte und Maßnahmen einzuleiten.

Das Referat hingegen besitzt lediglich einen ressortmäßig oder sektoral beschränkten Aktionsraum und Aufmerksamkeitsbereich. Seine Vorschläge entfernen sich nicht wesentlich vom bisherigen Status quo und tendieren deshalb zu einer 'Politik der kleinen Schritte'⁴²². Aufgrund ihres für die Allgemeinheit geringen politischen Gewichts stoßen diese insbesondere von Interessengruppen befürworteten inkrementalen Integrationsmaßnahmen - von einigen spektakulären, übertrieben bürokratischen Maßnahmen abgesehen - nur auf geringen öffentlichen Widerstand. Sie sind daher in der Regel leicht durchsetzbar und bedürfen kaum einer informationspolitischen Flankierung.

Vielfach handelt es sich hier lediglich um die Ausübung von begrenzten eigenen oder Durchführungsbefugnissen, welche zuvor von den nationalen Regierungspolitikern übertragen worden sind. Auch wenn diese (kleinen) Schritte einzeln und kurzfristig betrachtet gesamtwirtschaftlich kaum fühlbar sind, verbirgt sich hier in langfristiger Perspektive und bei stetiger Einwirkung eine signifikante Triebkraft zum Ausbau bestehender Politikbereiche.⁴²³

⁴¹⁹ Zur Rolle des Referates in der Kommissionsarbeit vgl. *Hummer* (1988a), Art. 162, Rn. 29 und *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 163, Rn. 1.

⁴²⁰ Zur Unterscheidung zentraler und dezentraler Programminitiativen vgl. ausführlich *Treiber* (1977), S. 216 f. und 233.

⁴²¹ Sowohl *Treiber* (1977), S. 216 als auch *Hammond* (1986), S. 384 gehen für nationale Behörden - aufgrund von Informationsdefiziten in der Führungsspitze - von einem Vorherrschen dezentraler Initiativen aus.

⁴²² *Treiber* (1977), S. 217.

⁴²³ Zur Antriebswirkung der Initiativen zur Verwaltung bestehender Politiken vgl. *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 155, Rn. 26. Auf den Erfolg des *schrittweisen* Vorgehens bei der Entwicklung der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik weist insbesondere *Deeken* (1993), S. 24 f. hin.

Um nun aber bedeutende Integrationsschübe realisieren zu können, bedarf es erst einmal eines günstigen Meinungsklimas, und zwar sowohl in der allgemeinen Öffentlichkeit und unter den betroffenen Gruppen als auch unter den letztendlich entscheidenden nationalen Regierungspolitikern. Meinungspolitischer Aktivitäten bedarf es vor allen Dingen dann, wenn eigene, den Zielen der anderen Akteure nicht entsprechende Interessen des Kommissionsmitglieds und seiner Beamten in die Vorschläge mit einfließen. Obgleich der Kommissar auf den Erhalt von Autorität und Reputation bedacht sein muß, ergeben sich doch einige Möglichkeiten zu strategischem Vorgehen.

Erster Ansatzpunkt initiiierender Aktivitäten ist das Eruiere konsensfähiger Politikalternativen durch den Kommissar.⁴²⁴ Zur Konsensbildung kann letzterer das ihm vertraglich zugestandene Recht, nach eigenem Ermessen Empfehlungen, Stellungnahmen und Entwürfe zu beliebigen gemeinschaftsrelevanten Themen einschließlich Änderung bzw. Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts abzugeben, einsetzen.⁴²⁵ Eine breite Zustimmung zu integrationspolitischen Vorhaben wird vom Kommissar durch das Formulieren möglichst globaler Konzepte sowie durch das Proklamieren von effizienz- bzw. wohlfahrtssteigernden oder gerechtigkeitsfördernden und daher allgemein erstrebenswerten Politikzielen anvisiert. Anzuführen sind hier das Binnenmarkt-Projekt, die Verminderung regionaler Disparitäten, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Regionen und Wirtschaftssektoren, die Verminderung negativer bzw. die Förderung positiver externer Effekte oder Vollbeschäftigung.⁴²⁶

Eine Einstimmung der politischen Diskussion auf die Ideen aus der Kommission erfolgt anschließend mittels programmatischer Grün- und Weißbücher sowie mit Hilfe von Legislativprogrammen.⁴²⁷ Ordnungstheoretische Einwände gegen die angestrebten wirtschaftspolitischen Eingriffe werden durch grundsätzliche, aber letztendlich nicht bindende kommissarische Bekenntnisse zu weithin akzeptierten Grundsätzen wie Subsidiarität, offenen Märkten, freiem

⁴²⁴ Verschiedentlich wird an dieser Stelle auf die Rolle der Kommission als politische Unternehmerin hingewiesen. Vgl. im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt-Projekt *Sandholtz/Zysman* (1989), S. 96 und 100; für die Kohäsionspolitik *Deeken* (1993), S. 25.

⁴²⁵ Vgl. Art. 155 Abs. 2 E(W)G-Vertrag, *Hummer* (1988a), Art. 155, Rn. 28, *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 155, Rn. 24 f. und *Meng* (1991), Art. 236, Rn. 2.

⁴²⁶ Vgl. sukzessive *Schmitt von Sydow* (1988), S. 101, *Kommission* (1991), S. 3, *Feldmann* (1993), S. 141 f. und 149, *Commission* (1994), S. 3 sowie *Suntum* (1995), S. 10.

⁴²⁷ Zu Grün- und Weißbüchern vgl. *Frankenfeld* (1993), S. 2. Das Arbeitsprogramm der im Januar 1995 eingesetzten Kommission sieht unter anderem die Erarbeitung von 67 Grün- und Weißbüchern vor. Vgl. dazu *Hausmann* (1995e), S. 13. Zu den seit 1988 publizierten Legislativprogrammen vgl. *Lodge* (1994), S. 353 f.

Wettbewerb und Freihandel aufgefangen.⁴²⁸ Insbesondere das eigentlich als kommissarische Handlungsbeschränkung konzipierte, aber interpretationsfähige Subsidiaritätsprinzip bietet sich dem Kommissar - im Rahmen von durch ihn vorzunehmenden Subsidiaritätsprüfungen - als Gemeinschaftskompetenz begründendes Legitimationsinstrument an.⁴²⁹ Verfassungspolitische Erfahrungen im föderalen Deutschland belegen, daß das Subsidiaritätsprinzip - gerade im Zusammenhang mit der bundesstaatlichen Aufgabe 'Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse' - einer Aushöhlung föderativer Aufgabenstrukturen sowie einer zunehmenden Unitarisierung nur wenig entgegenzusetzen hat.⁴³⁰

Nicht weniger bedeutsam für die öffentliche Meinungsbildung gegenüber Kommissionsvorschlägen sind jedoch diagnostische Überlegungen, insbesondere eine gezielte eigene Berichterstattung aus der Kommissionsbürokratie.⁴³¹ Durch eine einseitige und in bezug auf die Initiativrealisierung opportunistische Informationspolitik wird versucht, die Forderungen des Kommissars als gerechtfertigt erscheinen zu lassen.⁴³² Zunehmende Anziehungskraft für die Meinungsbildner scheinen speziell für die Gemeinschaft ungünstig bis bedrohlich ausfallende Vergleiche mit den wirtschaftspolitischen Anstrengungen der japanischen und US-amerikanischen Regierungen sowie mit den wirtschaftlichen Leistungen der dortigen Unternehmen zu besitzen.⁴³³ Denn diese implizieren vornehmlich dringenden wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf - vor allem auf gemeinschaftlicher Ebene.

Wesentlich größere Autorität als eine bloße diagnostische und Vergleichstätigkeit besitzen jedoch Analysen mit wissenschaftlichem Charakter. Durch einen relativ hohen Anteil hochqualifizierten, gut ausgebildeten Personals ist es der Kommissionsbürokratie möglich, zur argumentativen Unterstützung ihrer

⁴²⁸ Vgl. beispw. *Möschel* (1992), S. 418 sowie *Feldmann* (1993), S. 141 und 153.

⁴²⁹ Vgl. *Konow* (1993), S. 408. Zur Frage, wie und in welchen Bereichen sich Gemeinschaftskompetenzen am ehesten tragfähig begründen ließen, vgl. *Schmidhuber* (1993), S. 419.

⁴³⁰ Vgl. die Bedürfnisklausel in Art. 72 Abs. 2 GG sowie *Kühnhardt* (1991), S. 37 f., *Stewing* (1992), S. 1517, *Weinacht* (1995), S. 36 und die verfassungspolitischen Ausführungen in Abschnitt F.III.1.

⁴³¹ Die Berichterstattung erfolgt in den verschiedensten politischen Bereichen und in den unterschiedlichsten Formen. Sie kann im übrigen sowohl auftragsmäßig wie insbesondere auch auf eigene Initiative der Kommission erfolgen.

⁴³² Vgl. zum Beispiel kritisch *Ridinger* (1992a), S. 650 zur Berichterstattung der Kommission über die gemeinschaftlichen Strukturpolitiken im Zusammenhang mit dem Delors II-Paket.

⁴³³ Vgl. hierfür beispielsweise *Sandholtz/Zysman* (1989), S. 105, *Starbatty/Schäfers/Vetterlein* (1990), S. 137, *Feldmann* (1993), S. 143, *Maennig* (1994), S. 951 und *Turek* (1995), S. 4.

Führungsspitze eigene Forschung zu betreiben.⁴³⁴ Untersuchungen durch sachverständige Kommissionsbeamte besitzen zwar den Vorteil der hierarchischen Einbindung.⁴³⁵ Ein höheres Maß an Überzeugungskraft wäre allerdings durch auswärtige und gleichzeitig unabhängige Sachverständige zu erreichen. Doch auch diese unabhängige Expertise kann für die Unterstützung von Kommissionsinitiativen gewonnen werden. Denn als Nutzenmaximierer⁴³⁶ wird der Politikberater entweder das angebotene Einkommen oder das öffentliche Ansehen aus einer Kommissionsberatung schätzen.

Selbst wenn der wissenschaftliche Berater lediglich die Reputation unter seinesgleichen sucht, führt dies für den Kommissar nicht zu einem Angebotsmangel an unabhängiger und neutraler Beratung.⁴³⁷ Er kann Symposien veranstalten und wissenschaftliche Fachveranstaltungen fördern.⁴³⁸ Eine prestigeträchtige Präsentation auf Fachtagungen sowie die dort gebotenen Möglichkeiten der Kommunikation und des Informationsaustausches⁴³⁹ üben auf Forscher und Fachexperten große Anziehungskraft aus. Als Gegenleistung für seine Investition in ein Forum, welches der wissenschaftlichen Kommunikation und Forscher-Reputation dient, erhält der Kommissar - sozusagen als Nebenprodukt der Veranstaltung - die von ihm gewünschte wissenschaftliche Beratung und Expertise.

Für den Kommissar besteht weiterhin jederzeit die Möglichkeit, aus einem großen und vielfältigen wissenschaftlichen Expertiseangebot zu Fragen der Integrationspolitik⁴⁴⁰ denjenigen Ansatz auszuwählen, welcher seine Initiative am besten legitimiert. Folglich werden etwa zur Untermauerung der Notwendigkeit

⁴³⁴ An der Erstellung von Analysen beteiligen sich viele Generaldirektionen (GD) und EUROSTAT. Besonders hervorzuheben ist an dieser Stelle die GD Wirtschaft und Finanzen. Vgl. Hay (1989), S. 17 und 33. Vielfach sind allerdings die Grenzen von Bericht und Analyse fließend. Eine regelmäßige und umfangreiche Berichterstattung erfolgt durch die GD Regionalpolitik für den Bereich Kohäsion - vgl. zum Beispiel *Kommission* (1991), *Commission* (1994) und (1996).

⁴³⁵ Vgl. dazu Gutowski (1983), S. 9.

⁴³⁶ Die Annahme des nutzenmaximierenden Beraters ist schon aus Konsistenzgründen geboten: "If the economist firmly believes in the robustness of utility theory, then presumably he/she accepts that utility maximization is as much a characteristic of an economist as of other human beings." Peacock (1991), S. 714. Vgl. ebenso Frey/Kirchgässner (1994), S. 456.

⁴³⁷ Zum wissenschaftlichen Beratungsangebot vgl. allgemein Peacock (1991), S. 723.

⁴³⁸ Vgl. zum Beispiel für die europäische Forschungs- und Technologiepolitik Starbatty/Schäfers/Vetterlein (1990), S. 144.

⁴³⁹ Vgl. Grau (1994), S. 121.

⁴⁴⁰ Zur Varietät der wissenschaftlichen Meinungen auf dem Gebiet der europäischen Integration vgl. beispw. Rahmsdorf (1995), S. 14. Gerade aufgrund der Komplexität integrationspolitischer Fragestellungen können sich hier sehr unterschiedliche Erklärungsansätze nebeneinander halten.

einer kohäsionspolitischen Offensive eher Vertreter von Divergenz-Ansätzen und Neuer Wachstumspolitik befragt.⁴⁴¹ Sollte schließlich ein unabhängiger Gutachter einmal zu Ergebnissen gelangen, die weniger günstig für eine Kommissionsinitiative ausfallen, können die in jeder wissenschaftlichen Abhandlung enthaltenen abwägenden Argumente vom Prinzipal in opportunistischer Weise ausgewählt werden.⁴⁴²

Über ein gut ausgebautes eigenes Kommunikationsnetz⁴⁴³ kann der Kommissar dann seiner Initiative durch günstige Informationen und Berichte sowie durch unterstützende Analysen und unabhängige Gutachten eine angemessene Publizität verschaffen. Außer einer zustimmenden öffentlichen Meinung bewirkt dies auch eine zunehmende Artikulation der potentiell begünstigten Interessen. Die von der betreffenden Kommissionsinitiative weder überzeugten noch ihr zugeneigten politischen Entscheidungsträger im Rat werden dadurch unter politischen Entscheidungsdruck gesetzt.

Es gelingt jedoch nicht immer, die relevanten Akteure von der Notwendigkeit weiterer integrationspolitischer Maßnahmen zu überzeugen. Insbesondere bedeutendere Integrationsinitiativen werden verstärkt einer kritischen öffentlichen Diskussion unterzogen. Fühlbare Widerstände können sich fernerhin aus unbefriedigten Gruppeninteressen ergeben. So geraten auch im Verlaufe des Integrationsprozesses zunehmend integrationsfreundlichere nationale Regierungspolitiker unter politischen Druck. Sie versagen den präsentierten Kommissionsvorschlägen entweder ganz ihre Zustimmung oder versuchen möglicherweise, diese bis zur Unkenntlichkeit abzuändern.

Der Wirkungskreis kommissarischer Initiativtätigkeit wird dadurch nicht unerheblich eingeschränkt. Demnach wären nur relativ unmerkliche und den nationalen Regierungspolitiker weder unmittelbar noch mittelbar unter Druck setzende Vorschläge im Sinne der Initiatoren realisierbar - es sei denn, der Kommissar besäße in den gemeinschaftlichen Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen tatsächliche Mitwirkungsrechte. Im folgenden Abschnitt sind daher insbesondere die prozeduralen Einflußmöglichkeiten des Kommissionsmitglieds genauer zu untersuchen.

⁴⁴¹ Zum ideologischen Gutachten vgl. *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 460 f. und *Kirchgässner* (1996), S. 36 f.; kritisch zur einseitigen Besetzung von Beratungs- und Expertengremien durch die Kommission vgl. *Stabenow* (1996), S. 27.

⁴⁴² Zur parteiischen Verwendung von wissenschaftlichen Gutachten vgl. *Bonus* (1982), S. 1. An dieser Stelle muß insbesondere auf das Problem leserunfreundlicher wirtschaftswissenschaftlicher Gutachten hingewiesen werden - vgl. dazu *Schmidt* (1995), S. 74 f.

⁴⁴³ Hier ist insbesondere auf die Generaldirektion Information mit ihren Nebenstellen in allen Mitgliedstaaten sowie auf das Amt für amtliche Veröffentlichungen der Gemeinschaft hinzuweisen. Vgl. im einzelnen *Hay* (1989), S. 20 und 23.

b) Prozedurale Einflußmöglichkeiten

Die wichtigste Form der Mitwirkung an integrationspolitischen Entscheidungen stellt für das Kommissionsmitglied das Vorschlagsverfahren dar. Doch der Kommission wurde nicht nur ein Vorschlagsrecht, sondern auch ein Vorschlagsmonopol für Beschlüsse, die durch das Ratskollektiv zu fassen sind, eingeräumt.⁴⁴⁴ Dieses muß sie nur bei Vertragsänderungen mit dem nationalen Regierungspolitiker teilen.⁴⁴⁵ Die konstitutionell abgesicherten Vorschlagsermächtigungen sowie das in fast allen politischen Bereichen der Gemeinschaft etablierte Vorschlagsverfahren lassen kaum prozedurale Alternativen zu. Da eine Einführung alternativer Beschlußfassungsverfahren für die nationalen Regierungspolitiker mit hohen politischen Kosten verbunden wäre, bleibt ihnen letztendlich nur die Entscheidung auf Basis vorgegebener Politikinhalte.⁴⁴⁶

Welches Einflußpotential gesteht das gemeinschaftliche Entscheidungsprozedere dem Kommissar nun aber hinsichtlich einer eigennützigen integrationspolitischen Ergebnisgestaltung zu? Zur Bestimmung seines prozeduralen Einflusses muß das Initiativmonopol in seine einzelnen Bestandteile zerlegt werden: erstens Monopolmacht, zweitens Initiativkompetenz und drittens Einwirkungsgelegenheiten, die sich möglicherweise im laufenden Entscheidungsverfahren ergeben.

1. Zunächst ist auf den Monopolaspekt des Vorschlagswesens abzustellen. Vorschlagsmonopol bedeutet, daß die Ratsmitglieder ohne einen Vorschlag der Kommission nicht integrationspolitisch tätig werden können.⁴⁴⁷ Der Kommissar wird dadurch in bezug auf die gemeinschaftliche Integrationspolitik in eine Gatekeeper-Position gebracht.⁴⁴⁸ Im besonderen gegenüber integrationspolitischen Vorschlägen, welche ihn in irgendeiner Weise schlechter stellen als der bisherige Status quo, kann er die Tür verschlossen halten. Mit Hilfe seines Ex ante-Vetorechtes ist das Kommissionsmitglied folglich in der Lage, für es unvorteilhafte Integrationsmaßnahmen bereits am Eingang des Entscheidungsprozesses zu Fall zu bringen. Doch verleiht die in erster Linie defensive Gatekeeper-Funktion dem Kommissar tatsächlich große Einwirkungsmöglichkeiten?

⁴⁴⁴ Vgl. Art. 155 Abs. 3 E(W)G-Vertrag, *Hummer* (1988a), Art. 155, Rn. 40 und *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 155, Rn. 31.

⁴⁴⁵ Vgl. Art. 236, Abs. 1 E(W)G-Vertrag. Diese vertragliche Nuance wird in der europawissenschaftlichen Literatur kaum beachtet. In der Regel wird von einem völlig exklusiven Vorschlagsrecht der Kommission ausgegangen. Vgl. zum Beispiel *Cooter/Drexler* (1994), S. 311.

⁴⁴⁶ Zum Kostenaspekt institutioneller Alternativen vgl. *Krehbiel* (1987), S. 931 und *Shepsle/Weingast* (1987b), S. 937; zur Differenzierung zwischen Entscheidungen über Politikinhalte und Politikverfahren siehe *Krehbiel* (1987), S. 933.

⁴⁴⁷ Vgl. *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 155, Rn. 31.

⁴⁴⁸ Zur Gatekeeper-Funktion vgl. ausführlich *Shepsle/Weingast* (1987a), S. 91 f.

Eine einfache Mehrheit der Ratsmitglieder kann das Kommissionsmitglied verbindlich auffordern, bezüglich des integrationspolitischen Gegenstandes geeignete Untersuchungen vorzunehmen und entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.⁴⁴⁹ Da damit jedoch weder mögliche Untersuchungsergebnisse vorherbestimmt noch das Vorschlagen desintegrierender Maßnahmen erzwingbar sind,⁴⁵⁰ kann der Kommission im Hinblick auf den jeweils erreichten Integrationsstand eine Gatekeeper-Qualität beigemessen werden. Wenn Autorität, Ansehen sowie privater Nutzen der Kommissionsmitglieder mit dem dynamischen Voranschreiten des Integrationsprozesses verbunden sind, kann der bloße Erhalt des integrationspolitischen Status quo allerdings nicht die am meisten präferierte Alternative der Kommissare sein. Vielmehr macht die gegebene Anreizlage eine permanente Toröffnung notwendig. Das defensive Ex ante-Veto ist somit zwar geeignet, integrationspolitische Rückschritte zu verhindern. Allein stellt es aber kein wirkungsvolles Instrument zur Durchsetzung kommissarischer Interessen dar.

2. Weiterhin ist auf das Initiativelement des Vorschlagsmonopols einzugehen. Integrationspolitische Maßnahmen müssen von der Kommission vorgeschlagen werden. Einerseits das alleinige Recht, integrationspolitische Vorschläge inhaltlich auszugestalten, andererseits die Möglichkeit, den Zeitpunkt eines Vorschlags nach taktischen Überlegungen festzusetzen, gibt dem Kommissionsmitglied eine politisch belangreiche initiatorische Macht.⁴⁵¹ Mittels strategisch durchdachter und sorgfältig zusammengestellter Agendakomponenten kann der Kommissar versuchen, den Integrationsprozeß in seinem Sinne zu lenken.⁴⁵² Je niedriger dabei das Entscheidungsquorum, desto größer die Anzahl durchsetzungsfähiger Kommissionsvorlagen und damit der diskretionäre Spielraum des Kommissars.⁴⁵³ Doch wie bedeutsam ist die Macht dieses Agenda Setters?

Die initiatorische Kompetenz der Kommission begründet lediglich die Befugnis, den Ratsmitgliedern integrationspolitische Vorschläge und damit Anregungen zu unterbreiten. Sie gewährleistet also nicht, daß der Vorschlag auch angenommen wird. Da es sich nicht um ein geschlossenes Verfahren⁴⁵⁴ handelt,

⁴⁴⁹ Vgl. Art. 152 E(W)G-Vertrag, *Harnier* (1991a), Art. 152, Rn. 3 und *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 155, Rn. 32.

⁴⁵⁰ Vgl. *Harnier* (1991a), Art. 152, Rn. 3 f.

⁴⁵¹ Zu den einzelnen Aspekten der Initiativmacht vgl. *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 155, Rn. 33.

⁴⁵² Zur Annahme strategischen Verhaltens beim Agenda Setter vgl. *Denzau/Mackay* (1983), S. 743 und *Hammond* (1986), S. 385.

⁴⁵³ Zur Definition diskretionärer kommissarischer Macht vgl. *Cooter/Drexler* (1994), S. 320.

⁴⁵⁴ Bei einem *geschlossenen* Initiativverfahren wird der Entscheider in bezug auf den Status quo als Rückfallposition vor eine Alles-oder-nichts-Entscheidung gestellt. Hinzu-

schützt die alleinige Initiativkompetenz den Vorschlag nicht vor Veränderungen oder Ergänzungen auf nachgelagerten Entscheidungsstationen.⁴⁵⁵ Auf der anderen Seite ist das Verfahren aber auch nicht völlig offen. Es sind nur begrenzte Modifikationen des ursprünglichen Kommissionsvorschlags durch die Ratsmitglieder möglich,⁴⁵⁶ auf keinen Fall aber eine vollständige Neuformulierung oder gar eine Substitution.⁴⁵⁷

Darüber hinaus erfordern Abänderungen von Kommissionsvorschlägen eine einstimmige Beschlußfassung im Rat.⁴⁵⁸ Es muß daher nur ein einziger Regierungsvertreter von dem betreffenden Vorschlag überzeugt werden, um etwaige Modifikationen auszuschließen. Speziell im Bereich kohäsionspolitischer Initiativen, welche einzelne Ratsparteien in sichtbarer und merklicher Form begünstigen, dürfte dem Kommissionsmitglied eine derartige Überzeugungsarbeit nicht schwer fallen. So kann der Kommissar relativ gefahrlos Sachverhalte in Rat und Parlament zur Diskussion stellen⁴⁵⁹ - insbesondere solche mit distributiven Elementen. In Abhängigkeit von Interessenkonstellation und Mehrheitsverhältnissen im Rat bietet sich dem Kommissionsmitglied zusammen mit den im vorigen Abschnitt dargelegten Vorfeldaktivitäten durch seine Agenda Setter-Funktion ein beachtliches integrationspolitisches Lenkungspotential.

3. Von größter Bedeutung für das Einflußpotential eines Akteurs ist jedoch die zeitliche Positionierung seiner Einwirkungsmöglichkeiten im Entscheidungsverfahren.⁴⁶⁰ Da die bisher diskutierten kommissarischen Mitwirkungsrechte sich im Prinzip auf den ersten Zug im Vorschlagsverfahren beschränk-

fügungen oder Änderungen des vom Agenda Setter unterbreiteten Vorschlags sind dann nicht möglich. Vgl. hierzu *Romer/Rosenthal* (1978), S. 27 f. und *Denzau/Mackay* (1983), S. 748.

Die Geschlossenheit muß nicht notwendigerweise auf prozeduralen Vereinbarungen beruhen. Auch eine vom Agenda Setter glaubhaft als unteilbar präsentierte Alternative sowie ein vergleichsweise geringer Informationsgrad des Entscheiders können zu einem faktisch geschlossenen Verfahren führen. Vgl. im bürokratietheoretischen Zusammenhang zum Beispiel *Blankart* (1975), S. 169 f.

⁴⁵⁵ Vgl. *Shepsle/Weingast* (1987a), S. 92.

⁴⁵⁶ Das Verfahren beinhaltet demnach nichts anderes als eine Agenda erster Ordnung. Diese erlaubt ausschließlich Ergänzungen zur Originalposition. Vgl. *Ordeshook/Schwartz* (1987), S. 182.

⁴⁵⁷ Vgl. *Hummer* (1988a), Art. 155, Rn. 42 und *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 155, Rn. 36. Das Vorschlagsverfahren kann folglich als hybrides - weder geschlossenes noch ganz offenes - Prozedere charakterisiert werden.

⁴⁵⁸ Vgl. Art. 149 Abs. 1 EWG-Vertrag und Art. 189a EG-Vertrag.

⁴⁵⁹ Vgl. hierzu auch die von *Denzau/Mackay* (1983), S. 745 erörterte *germaneness rule*. Der Aufruf zur Abstimmung an die Ratsmitglieder ist allerdings weit aufzufassen, so daß auch die Nichtannahme oder Blockierung eines Kommissionsvorschlags als negatives Abstimmungsergebnis interpretiert werden kann.

⁴⁶⁰ Zur Bedeutung der *Reihenfolge* von Mitwirkungsrechten in Entscheidungsverfahren vgl. *Krehbiel* (1987), S. 929, *Shepsle/Weingast* (1987a), S. 86 und (1987b), S. 937.

ten, muß die rein prozedurale Macht des Kommissars, das Ergebnis integrationspolitischer Entscheidungsprozesse wesentlich zu beeinflussen, eher zurückhaltend beurteilt werden.⁴⁶¹

Doch das prozedurale Einflußpotential der Kommission geht über den ersten Zug des Vorschlagsverfahrens hinaus. Im besonderen besteht für den Kommissar die Möglichkeit, seinen Vorschlag jederzeit im laufenden Verfahren zu ändern oder gar ganz zurückzuziehen.⁴⁶² Folglich kommt dem Kommissar nicht nur ein Ex ante-Vetorecht, sondern ein prozedural viel bedeutsameres Ex post-Vetorecht zu.⁴⁶³ Ein Vorschlagsrückzug ist jedoch nur formal jederzeit möglich. Faktisch wird dieser in Spätphasen des Entscheidungsprozesses - vor allem bei Verlust der Verhandlungsführerschaft - durch mögliche Reputationsverluste für den Kommissar beschränkt. Fernerhin besteht die Rückfallposition nicht in einem desintegrierten Urzustand, sondern in einem durch das Gemeinschaftsrecht definierten Status quo - dem *acquis communautaire*.⁴⁶⁴ Der für den Kommissar beim Agenda Setting exogene gemeinschaftsrechtliche Status quo sowie eine möglicherweise geringe Differenz zwischen letzterem und dem Kommissionsvorschlag reduzieren den strategischen Wert des Rückzugs gegenüber unkooperativen Ratsmitgliedern erheblich.⁴⁶⁵

Angesichts des begrenzten Drohpotentials von Initiativrückzügen bieten dem Kommissar in erster Linie Vorschlagsänderungen bei aktiver Verhandlungsführerschaft die größten Einflußmöglichkeiten. Durch eine im Verhältnis zum Rat größere Kontinuität in der Kommissionsbesetzung und die ständige Präsenz von Kommissionsvertretern bei den Sitzungen des Rates⁴⁶⁶ sowie durch die auf diese Weise erworbenen Kenntnisse über die Interessen der einzelnen Ratsmitglieder kann das Kommissionsmitglied versuchen, sich an eine von ihm präferierte Verhandlungslösung heranzutasten. Es kann im besonderen Vorschläge verknüpfen und mit Hilfe kompensatorischer Maßnahmen so ausbalancieren, daß sie sowohl den eigenen Interessen dienen als auch die erforderliche Zustimmung finden.

⁴⁶¹ Vgl. allgemein dazu *Shepsle/Weingast* (1987b), S. 936.

⁴⁶² Vgl. Art. 149 Abs. 2 EWG-Vertrag, Art. 189a Abs. 2 EG-Vertrag, *Hummer* (1988a), Art. 155, Rn. 43 und 45 sowie *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 155, Rn. 37.

⁴⁶³ Zur hier eruierten Variante einer Ex post-Vetomacht vgl. grundsätzlich *Shepsle/Weingast* (1987a), S. 91.

⁴⁶⁴ Zur Bedeutung des Status quo für die Agenda Setter-Macht vgl. grundsätzlich *Romer/Rosenthal* (1978), S. 35 f.

⁴⁶⁵ Die Bedeutung, die *Steunenberg* (1994), S. 648 in seinem im übrigen auf einer starken Informationsannahme fußenden Modell der Vetomacht eines Vorschlagsrückzugs beimißt, scheint deshalb in der Realität nicht immer ganz zutreffend.

⁴⁶⁶ Vgl. *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 158, Rn. 9 f. und 162, Rn. 3.

Aus ähnlichen Gründen verleiht das gemeinschaftliche Vorschlagswesen dem Kommissar auch bei Vertragsänderungen besondere Einflußmöglichkeiten. Obschon der Kommissar in diesem Bereich weder Monopolist ist, noch seine Vorschläge für den Rat verbindlich sind, besitzen kommissarische Stellungnahmen zu Fragen des Primärrechts aufgrund ihrer Öffentlichkeitswirkung politisches Gewicht.⁴⁶⁷ Im übrigen sind vertragliche Rückschritte in der auf Vertiefung angelegten europäischen Integrationsgemeinschaft nur schwer zu verwirklichen. Allerdings hat der Kommissar wegen der besonderen Abstimmungsanforderungen im Rat in bezug auf Änderungen des Vertrages weniger diskretionäre Macht.⁴⁶⁸

Das Kommissionsmitglied ist demzufolge nicht nur in der Lage, seinen Zielen entgegenstehende sekundär- und primärrechtliche Rückschritte - insbesondere bei einmal eingeführten Gemeinschaftspolitiken - abzuwehren. Dank einer strategischen Handhabung seines Vorschlagsrechtes kann es seine Präferenzen und Interessen auch verfahrensmäßig auf europäischer Ebene wirksam artikulieren und vertreten.

4. Zwischenergebnis

Als mit Ausführung und Implementation integrations- und kohäsionspolitischer Beschlüsse beauftragtem Akteur ist dem Kommissar am Erhalt sowie an der Ausdehnung seines Tätigkeitsbereiches besonders gelegen. Dabei trifft sein Maximierungsverhalten nicht nur auf schwache Verhaltensbeschränkungen, sondern erfährt durch nationale Akteure sowie kommissionsinterne Entscheidungsverfahren zusätzlichen Antrieb. Durch geschicktes Taktieren im Vorfeld sowie durch prozedurale Einflußmöglichkeiten, die in ihrer Wirkung über die Frühphase des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses hinausreichen, gelingt es dem Kommissar, seine Präferenzen in Gemeinschaftsentscheidungen miteinzubringen.

Von besonderer Anziehungskraft ist für den Kommissar insbesondere die Fortentwicklung des kohäsionspolitischen Sektors. Dieser verleiht ihm nicht nur größere Interventionsspielräume und finanzpolitische Macht, sondern über die Verteilung von Renten eine besondere politische Existenzberechtigung durch die Begünstigten. Vor dem Hintergrund des kommissarischen Einflußpotentials kann hierin eine Teilerklärung für den Ausbau der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik, der in Art und Umfang sowohl ordnungspolitisch als auch gesamtwirtschaftlich nicht hinreichend begründet ist, gesehen werden. Da eine wirkliche Durchsetzung kommissarischer Ziele jedoch weder allein mit Hilfe

⁴⁶⁷ Vgl. *Meng* (1991), Art. 236, Rn. 3 f.

⁴⁶⁸ Vgl. hierzu ausführlich Abschnitt E.II.1.

peripherer Kompetenzen noch unabhängig von Europa-Parlamentarier und Ratsmitglied möglich ist, handelt es sich um eine noch unvollständige und im folgenden ergänzungsbedürftige Teilerklärung. Zunächst sollen hierzu die integrations- und kohäsionspolitisch relevanten Bedingungen und Willensbildungsprozesse im Europäischen Parlament analysiert werden.

III. Das MdEP: Zentripetalkraft im Integrationsprozeß?

Trotz mehrfacher Positionsstärkung seit 1970 stellte die Versammlung⁴⁶⁹ als parlamentarisches Organ der Gemeinschaft bis zu Beginn der 80er Jahre keine bedeutende Institution der politischen Willensbildung auf Gemeinschaftsebene dar. Einerseits bestand keine originäre demokratische Legitimation durch den Wähler - die Abgeordneten der Versammlung wurden aus der Mitte ihrer nationalen Parlamente entsandt (Delegiertenparlament).⁴⁷⁰ Andererseits beschränkten sich die Befugnisse der Versammlung hauptsächlich auf Anhörungsrechte, welche überdies oftmals nur auf fakultativer Basis eingeräumt wurden und lange Zeit nicht einmal in vertraglich vorgesehenen, obligatorischen Fällen zur Anwendung kamen.⁴⁷¹

Besonders seit der ersten Direktwahl⁴⁷² des Europäischen Parlamentes im Jahre 1979 haben sich jedoch sowohl seine Legitimationsbasis als auch der Umfang seiner Kompetenzen erheblich ausgeweitet.⁴⁷³ Es liegt daher nahe, dem Mitglied des Europäischen Parlaments (MdEP) eine bedeutende Rolle im jüngeren europäischen Integrationsprozeß zuzuordnen.⁴⁷⁴

Parallel zum politischen Bedeutungsgewinn ist - wie aus Abb. 3 hervorgeht - ein beträchtlicher numerischer Zuwachs im Parlament zu verzeichnen: von anfänglich 78 Entsandten aus den nationalen Parlamenten auf nunmehr 626 direkt Gewählte. Das politische und numerische Wachstum des Europäischen Parla-

⁴⁶⁹ Zur Auseinandersetzung um die Bezeichnung Versammlung/Parlament vgl. *Bieber* (1991), Vorb., Rn. 5 f.

⁴⁷⁰ Zum Entsendungsverfahren vgl. *Bieber* (1991), Art. 138, Rn. 3.

⁴⁷¹ Erst eine EuGH-Judikatur aus dem Jahre 1980 sicherte fortan eine ordnungsge-
mäßige Anhörung des Europäischen Parlamentes durch den Rat. Vgl. dazu *Reich* (1991),
S. 15, *Dauses* (1994), S. 220 und *Dauses/Fugmann* (1995), S. 24.

⁴⁷² Die ersten EP-Wahlen konnten erst nach einer zwei Jahrzehnte währenden Dis-
kussion zwischen Parlaments- und Ratsmitgliedern sowie unter letzteren durchgeführt
werden. Vgl. dazu *Noël* (1993), S. 33.

⁴⁷³ Vgl. *Bourguignon-Wittke u.a.* (1985), S. 41 und 45.

⁴⁷⁴ Zur herrschenden Meinung in der einschlägigen Literatur vgl. *Rometsch* (1994),
S. 34 und *Wagner* (1994), S. 114.

ments fällt so zeitlich mit wichtigen integrations- und kohäsionspolitischen Schritten auf Gemeinschaftsebene zusammen.

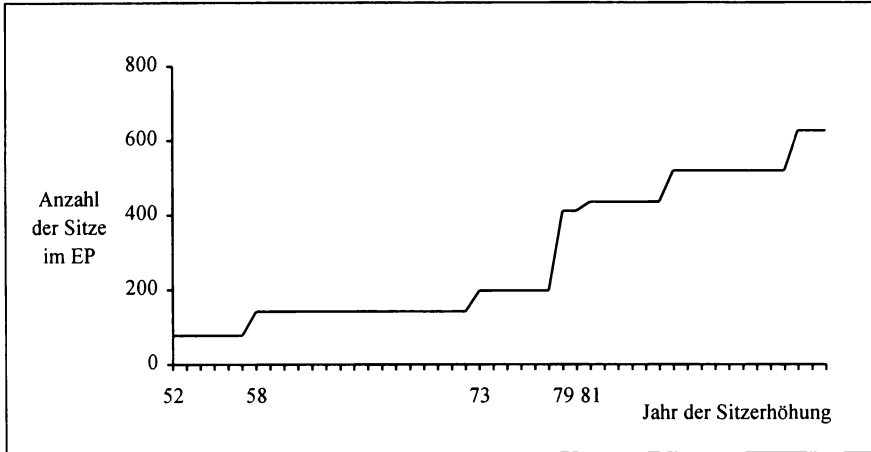


Abb. 3: Entwicklung der Abgeordnetenzahl im Europäischen Parlament^a

^a Anmerkung: Vgl. *Läuffer* (1989), Vorb., Rn. 2, *Bieber* (1991), Vorb., Rn. 8 und *Hausmann* (1995a), S. 9. Die Zahl der Sitze in den Jahren 1952 - 57 bezieht sich nur auf die Versammlung der EGKS. Erst ab 1958 gibt es eine für alle drei Gemeinschaften zuständige Versammlung. Eine rückläufige Abgeordnetenzahl für einen einzelnen Mitgliedstaat sowie für das EP als Ganzes konnte bisher nicht beobachtet werden.

Es ist daher zu fragen, ob und wenn ja, welchen Beitrag die europäischen Parlamentarier zur beschleunigten Fortentwicklung der Gemeinschaft sowie speziell zum Ausbau der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik geleistet haben oder in naher Zukunft aller Voraussicht nach leisten werden. Mit anderen Worten: Dient das direkt gewählte MdEP lediglich als Legitimationsquelle für die unkontrollierten und nur indirekt legitimierten Beschlüsse der Ratsmitglieder? Oder stellt das MdEP selbst eine aktive und wesentliche Antriebskraft oder gar Zentripetalkraft des Integrationsprozesses dar?

Zur Beantwortung dieser Fragestellung werden im folgenden zunächst die integrations- und insbesondere die kohäsionspolitisch relevanten Präferenzen und Anreize des repräsentativen - in diesem Falle also je nach angewandter Abstimmungsregel entscheidenden - MdEP unter den gegebenen institutionellen Bedingungen eruiert. Im Anschluß daran sind einerseits die Möglichkeiten der Interessenartikulation durch Abgeordnete im Europäischen Parlament zu untersuchen. Dies beinhaltet vornehmlich die Frage nach der integrations- und kohäsionspolitischen Willensbildung im parlamentarischen Ausschußwesen. Andererseits müssen die artikulierten Parlamentarierinteressen auf ihre Durch-

setzungsmöglichkeiten im gemeinschaftlichen Politikprozeß überprüft werden. Dies muß wiederum vor dem Hintergrund der relativ späten Eingriffsmöglichkeiten des MdEPs bei integrationspolitischen Beschlüssen auf gemeinschaftlicher Ebene geschehen. Anschließend erfolgt ein kurzes Zwischenfazit.

1. Präferenzen und Anreize des MdEP

Ebenso wie das politische Handeln des nationalen Politikers wird auch das Handeln des rationalen MdEPs vornehmlich durch nutzenmaximierende Überlegungen unter Nebenbedingungen motiviert. Entsprechend dem ökonomischen Verhaltensmodell können deshalb auch in der Nutzenfunktion des Abgeordneten Macht- und Prestige-Ziele, darüber hinaus aber auch Einkommensziele als dominante Argumente unterstellt werden. Gänzlich unterschiedliche institutionelle Handlungsbedingungen für MdEPs führen jedoch hier zu grundsätzlich verschiedenen Ausdrucksformen rational-nutzenmaximierenden Verhaltens.

1. Dem Machtstreben des Europa-Parlamentariers wird in erster Linie durch eine möglichst umfangreiche Ausstattung mit Entscheidungsbefugnissen entsprochen. Die anfänglichen legislativen Mitwirkungsmöglichkeiten der Versammlung bzw. des Europäischen Parlaments waren aber, gemessen an nationalen Parlamenten in Demokratien westlicher Prägung, äußerst gering. Die im Vergleich zum national-parlamentarischen Referenz-Standard nur schwache Kompetenzausstattung läßt auf eine unter den Abgeordneten verbreitete, starke Präferenz für weitere Integrationsschritte - insbesondere institutioneller Art - schließen.⁴⁷⁵

Die Präferenzen des MdEPs äußern sich zum einen in der Einflußsuche auf konstitutionelle integrationspolitische Entscheidungen.⁴⁷⁶ Dies bedeutete im Erfolgsfalle Mitsprache bei Erweiterung der Gemeinschaft und bei verfassungsändernden Vertiefungsschritten.⁴⁷⁷ Eine Mitsprache bei letzteren scheint insbesondere dann erstrebenswert, wenn es sich um die Abgrenzung der Kompetenzbereiche der einzelnen Gemeinschaftsorgane handelt. Derartige Entscheidungsrechte kommen aber faktisch einer Zuordnung von Kompetenzkompetenz gleich.⁴⁷⁸ Die durch diese Kompetenzart in Aussicht gestellte Machtfülle erklärt die großen, bisher aber nur begrenzt erfolgreichen Anstrengungen des

⁴⁷⁵ Zu Vergleichsmaßstab und Leitbild des EP sowie dem daraus resultierenden Verhalten der Europa-Parlamentarier vgl. *Bieber* (1991), Vorb., Rn. 3 f. und Art. 140, Rn. 20 f. sowie *Hanny/Jantz* (1995), S. 51.

⁴⁷⁶ Zu verfassungspolitischer Aktivität und Interesse des MdEP vgl. *Petersmann* (1995), S. 179 und 190.

⁴⁷⁷ Vgl. *Klepsch* (1993), S. 13 und (1994), S. 61 f.

⁴⁷⁸ Zur Bedeutung der Kompetenzkompetenz als Machtquelle vgl. auch *Schenk* (1978), S. 595.

Europa-Parlamentariers, eine grundlegende konstitutionelle Reform einzuleiten - eine Reform, welche zu einer Umverteilung von Kompetenzen zugunsten des Europa-Parlaments führte.⁴⁷⁹

Zum anderen offenbaren sich die integrationsfreundlichen Präferenzen des Abgeordneten im laufenden politischen Prozeß der Gemeinschaft. Schritt für Schritt versucht er auf dieser Politikebene, seine Kompetenzen anderen Gemeinschaftsorganen gegenüber - insbesondere aber im Verhältnis zum Rat - im Rahmen begrenzter Vertragsänderungen auszuweiten. Das heißt einerseits Vertiefung der legislativen Mitwirkungs- und Kontrollrechte in den bereits bestehenden Politikbereichen. Da gerade ältere, etablierte Gemeinschaftspolitiken auf ausgeklügelten und oftmals mühsam errungenen Kompromissen zwischen Ratsmitgliedern fußen, gestaltet sich eine Einflußnahme hier als besonders schwierig. Relativ einfacher und bei Rationalverhalten erstrebenswerter ist daher die Erschließung parlamentarischer Einflußzonen in neuen, noch nicht so statischen Politikbereichen. Letzteres schlägt sich vor allem in einer verstärkten, in expansive Richtung wirkenden Einflußnahme auf sich noch entwickelnde Politikbereiche - wie insbesondere auf kohäsionspolitischem Gebiet - nieder.⁴⁸⁰

Darüber hinaus ist der Europa-Parlamentarier besonders bemüht, eine der ureigensten Legislativfunktionen - nämlich die Entscheidung über das Budget - in Besitz zu nehmen.⁴⁸¹ Das insbesondere vor historischem Hintergrund zu sehende Streben nach Haushaltsrechten konkretisiert sich in Forderungen nach gemeinschaftseigenen Einnahmequellen oder gar eigenen Einnahmefindungsrechten⁴⁸² sowie in der Befürwortung eines ungeteilten und vollständigen Budgets⁴⁸³. Des weiteren eröffnet ein großes, überproportional wachsendes Ge-

⁴⁷⁹ Zum institutionellen Reformeifer des EP vgl. *Bourguignon-Wittke u.a.* (1985), S. 50 - 52, *Läufer* (1989), Art. 137, Rn. 47, *Hilf* (1994), S. 72 - 76, *Schmuck* (1994), S. 82 f. und *Dausen/Fugmann* (1995), S. 30 f. Die Bestrebungen des EP erreichen ihren Höhepunkt in Vertragsentwürfen zur Gründung (1984) bzw. zur Verfassung einer Europäischen Union (1994). Diese sehen insbesondere eine Ansiedlung der Kompetenzkompetenz auf gemeinschaftlicher Ebene bei starker Mitwirkung des EP vor.

⁴⁸⁰ Vgl. allgemein dazu *Bourguignon-Wittke u.a.* (1985), S. 48.

⁴⁸¹ Für eine historische Anmerkung hierzu vgl. *Reich* (1991), S. 17.

⁴⁸² Vgl. dazu *Klepsch* (1993), S. 12 f. und (1994), S. 62, *Hilf* (1994), S. 75 sowie *Schmuck* (1994), S. 82.

⁴⁸³ Die Teilung des Haushaltes in obligatorische und nicht obligatorische Ausgaben besitzt vor allem für das EP große Relevanz. Denn über erstere besitzt das EP keine Entscheidungsbefugnis. Vgl. *Nienhaus* (1993), S. 28 f. Außerdem sind nicht alle gemeinschaftlichen Ausgaben in den Gemeinschaftshaushalt eingestellt - so zum Beispiel verschiedene Kapitaltransaktionen, der EEF und die GASP. Zu den Budgetisierungsforderungen des EP vgl. *Läufer* (1990), S. 158 f. und *Timmann* (1990), S. 25, Fn. 2; speziell zum EEF vgl. *Nienhaus* (1993), S. 30 f.; zur haushaltspolitischen Entwicklung der GASP vgl. *Hausmann* (1994b), S. 21 und *Samland* (1995), S. 5.

meinschaftsbudget mehr parlamentarische Macht durch finanzpolitische Legislativentscheidungen.

Da der Parlamentarier nicht in allen Ausgabenkategorien die gleichen Mitgestaltungsrechte besitzt, beschränkt sich sein unmittelbares Interesse zunächst auf eine für ihn zweitbeste Lösung: die möglichst großzügige Bemessung der mitgestaltbaren nicht obligatorischen, insbesondere also der Kohäsionsausgaben.⁴⁸⁴ Gleichzeitig ist er zwar auch an einer Umschichtung, weiten Auslegung oder gar Abschaffung der obligatorischen Ausgaben interessiert.⁴⁸⁵ Die Hartnäckigkeit der obligatorischen, insbesondere der Agrarausgaben sowie feste Vereinbarungen mit dem Rat eröffnen als leichtesten Weg zu Status quo-Änderung und Machtgewinn jedoch das Ausgabenwachstum im nicht obligatorischen Sektor.

Die Anreize zur (partiellen) Budget- und Ausgabenmaximierung sind für den Abgeordneten umso größer, als daß - trotz des Eigenmittelsystems - die politische Verantwortung für die Finanzierung der Gemeinschaft letztendlich beim nationalen Regierungspolitiker liegt. Selbst wenn das MdEP die volle Verantwortung für seine finanzpolitischen Entscheidungen tragen müßte, wäre ausgaben erhöhendes Verhalten des Abgeordneten nur rational:

Vor allem bei strukturpolitischen Projekten und Programmen, die aufgrund ihres nicht obligatorischen Charakters dem Einfluß des MdEP unterliegen, trifft eine räumlich konzentrierte Wohlfahrtswirkung auf eine sehr breite Finanzierungsbasis. Der auf Wiederwahl bedachte, wahlkreisrational handelnde Abgeordnete wird sich daher solange für zusätzliche Fördermaßnahmen einsetzen, wie der Finanzierungsanteil seines Wahlbezirks dessen Einnahmengewinn nicht übersteigt.⁴⁸⁶ Bei Kreditfinanzierung von Strukturfördermaßnahmen wird das ausgabenmaximierende Verhalten des MdEP allein durch das Verhältnis von persönlichem Aufwand zu materiellen sowie Stimmengewinnen begrenzt.⁴⁸⁷ Die institutionellen Bedingungen des Europäischen Parlaments, ob schon nicht bürokratisch zu nennen, führen somit im Ergebnis zu bürokratieähnlichen Präferenzhaltungen auf seiten des Abgeordneten.

2. Neben Machtzuwachsen bietet eine fortgeschrittene institutionelle und finanzpolitische Integration dem einzelnen Parlamentsmitglied vermehrt Prestigegewinne. Zusätzliches Ansehen ergibt sich zwar auch unmittelbar aus einer

⁴⁸⁴ Vgl. *Nienhaus* (1993), S. 30 und *Schmuck* (1993), S. 81.

⁴⁸⁵ Zur Kompetenz- und Machtfrage der Ausgabenklassifizierung vgl. ausführlich *Läufer* (1990), S. 146 - 149; zum jüngsten Wiederaufflammen der alten Konfliktlinien im Agrarstrukturbereich vgl. *Deffaa/Zangl* (1994), S. 152.

⁴⁸⁶ Zu Anreizlage eines rationalen Abgeordneten vgl. *Shepsle/Weingast* (1981b), S. 506 sowie *Weingast/Shepsle/Johnson* (1981), S. 650.

⁴⁸⁷ Zur Position des EP zum kreditfinanzierten Gemeinschaftshaushalt vgl. *Caesar* (1990), S. 252 f. sowie *Petersmann* (1995), S. 193.

breiteren und tieferen Kompetenzausstattung für das Europäische Parlament. Als gewichtiger ist freilich der mittelbare Prestige-Effekt einzuschätzen; denn hinsichtlich des Prestige-Strebens ist folgendes zu berücksichtigen: Einerseits ist die Distanz zwischen Abgeordneten und Wählern sehr groß. Daneben sind auch die zur Verfügung stehenden technischen und finanziellen Mittel für Öffentlichkeitsarbeitszwecke eher begrenzt.⁴⁸⁸ Andererseits sind angesichts bisher primär national orientierter Medien sowohl der Bekanntheitsgrad⁴⁸⁹ als auch das Ansehen des MdEP beim Bürger-Wähler noch relativ gering bzw. unterentwickelt.⁴⁹⁰

Parallel zum Machtzuwachs ist nun aber ein größeres Interesse von Journalisten sowie eine umfangreichere Berichterstattung durch nationale Meinungsmultiplikatoren zu erwarten. Daraus ergibt sich sowohl für das Gesamtorgan wie auch für den einzelnen Abgeordneten die Chance auf einen erhöhten Bekanntheitsgrad und höheres Ansehen. Eine im Vergleich zur nationalen Berichterstattung überproportionale Medienaufmerksamkeit wird sich allerdings nur bei politisch gewichtigen und spektakulären Parlamentsaktivitäten einstellen.⁴⁹¹

3. Anders als bei nationalen Regierungspolitikern sind aufgrund der geringeren Einkünfte für das MdEP Einkommensziele - sowohl indirekter als auch direkter Art - relevant. Zwar werden Reise- und Sekretariatskosten des MdEP durch Beihilfen weitgehend gedeckt. Gleichwohl ergeben sich in der materiellen Grundausrüstung (Diäten) zwischen MdEPs aus verschiedenen Mitgliedsstaaten erhebliche Ungleichheiten. Denn historisch bedingt richtet sich der finanzielle Status der Europa-Abgeordneten weitgehend nach den Gehalts- und Versorgungsregelungen für die jeweiligen nationalen Parlamentarier.⁴⁹² Weniger gut bemittelte Parlamentarier präferieren eine Verbesserung ihrer persönli-

⁴⁸⁸ Vgl. *Europäisches Parlament* (1989), S. 205.

⁴⁸⁹ Außer in Wahljahren liegt der Bekanntheitsgrad des EP in der Regel bei 50 %, nicht selten sogar darunter. Vgl. dazu *EUROBAROMETER* (1993), Tab. B8, insbesondere S. 123 f.

⁴⁹⁰ Vgl. *Europäisches Parlament* (1989), S. 207 f., *Schmuck* (1993), S. 84 f. und *Fontaine* (1994), S. 75. Gelegentlich wird auch die im Vergleich zu nationalen Parlamentswahlen geringere Beteiligung an den EP-Wahlen ('Nebenwahlen') als Anzeichen für ein geringes Ansehen des EP in der öffentlichen Meinung interpretiert. Vgl. dazu *Europäisches Parlament* (1989), S. 207, *Hrbek* (1994a), S. 157, *Klein/Hofrichter* (1994), S. 79 und *Noelle-Neumann* (1994b), S. 285.

⁴⁹¹ So zum Beispiel anlässlich der kritischen Anhörung der neuen Kommission im Januar 1995. Vgl. dazu *Hausmann* (1995f), S. 14 und *Hort* (1995), S. 6. Das höchste Medieninteresse wird freilich der Herausforderung einzelner Mitgliedsregierungen - wie beispielsweise der erstmalig versuchten Ausgabenkürzung gegen einen Mitgliedstaat (Italien) durch das EP - zuteil. Vgl. zu diesem Fall *Samland* (1995), S. 5.

⁴⁹² Vgl. *Europäisches Parlament* (1989), S. 116 f., 185 und *Bieber* (1991), Art. 138, Rn. 28 und 60.

chen oder Amtsausstattung. Aber auch relativ besser gestellte Abgeordnete wissen die Unterstützung von Lobbyisten und Interessenvertretern zu schätzen.⁴⁹³ Zur Erlangung materieller Unterstützung durch Dritte bedarf es in jeder Hinsicht eines größeren Gewichts im integrationspolitischen Entscheidungsprozeß. Eine größere politische Bedeutung läßt sich wiederum über eine verstärkte institutionelle Integration erzielen.

Auch wenn für den Abgeordneten mit der Fortentwicklung der Integration und dem damit einhergehenden Ausbau anderer Gemeinschaftsinstitutionen keine direkten beruflichen Interessen verbunden sind,⁴⁹⁴ lassen sich für das rational-nutzenmaximierende MdEP in bezug auf den europäischen Integrationsprozeß grundsätzlich starke integrationsfreundliche Präferenzen festhalten. Prestige- und Machtzuwächse sowie eventuell auch Einkommensgewinne sind für die Europa-Parlamentarier aus einer zunehmenden institutionellen Integration sowie im besonderen aus verstärkten kohäsionspolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft zu erwarten. Das Vorhandensein starker Integrationspräferenzen ist jedoch noch nicht gleichbedeutend mit deren Effektivwerden im politischen Prozeß. Dazwischen schiebt sich das Problem des trittbrettfahrenden Abgeordneten. Warum sollte der einzelne - angesichts der großen Gruppe von Parlamentariern - private Kosten auf sich nehmen, um zur Mehrung von Ansehen und Macht des gesamten Kollektivs beizutragen? Es ist daher zu fragen, ob und wie sich gegebenenfalls die individuell vorhandenen, bisher aber latenten Integrationspräferenzen in einen effektiven Kollektiv-Willen des Europäischen Parlaments transformieren lassen.

2. Interessenartikulation des Abgeordneten im Europäischen Parlament

Entscheidungen des Europäischen Parlaments werden zwar per Abstimmung im Plenum getroffen. Wichtige Vorbereitungen und wesentliche Vorarbeiten von Plenar-Entscheidungen sowie deren Kontrolle leistet jedoch - wie in vielen nationalen Parlamenten auch - das Ausschußwesen des Parlaments.⁴⁹⁵ Die Aus-

⁴⁹³ Zur Diskussion um die Transparenz des Lobbying im EP vgl. *Westlake* (1994), S. 206.

⁴⁹⁴ Anders als in vielen nationalen Parlamenten gilt per Beschluß der nationalen Regierungen aktiver Dienst in Gemeinschaftsinstitutionen als unvereinbar mit einem EP-Mandat. Vgl. Art. 6 Abs. 1 DWA und *Bieber* (1991), Art. 138, Rn. 2 und 33.

⁴⁹⁵ Während *Bourguignon-Wittke u.a.* (1985), S. 42 und *Schönberger* (1996), S. 425 das EP als Arbeitsparlament nach dem Bilde des Deutschen Bundestages oder des US Congress charakterisieren, kann *Westlake* (1994), S. 191 das Vorherrschen dieses Modells nicht feststellen. Zum Ausschußwesen des EP vgl. *Läufer* (1989), Art. 140, Rn. 9 f. sowie *Noël* (1993), S. 34 f.

schüsse sind daher nicht nur Hilfsorgane, sondern das Haupttriebwerk parlamentarischen Handelns. Es ist dieses ausdifferenzierte Ausschußwesen mit seiner Vielzahl von ständigen und nichtständigen Ausschüssen, Unterausschüssen und Untersuchungsausschüssen, welches als präferenzoffenbarendes Transformations-Vehikel und zusätzlich noch als Verstärker für die integrationsfreundlichen Präferenzen der Abgeordneten fungiert.

Im Rahmen des parlamentarischen Ausschußsystems verzichtet der einzelne Parlamentarier weitgehend auf eine aktive Mitwirkung in den meisten Politikbereichen, erhält dafür aber gerade auf den für ihn wichtigsten Gebieten um so größeren Einfluß.⁴⁹⁶ Die Mitgliedschaft in einem der Ausschüsse eröffnet dem einzelnen Parlamentsmitglied auf diese Weise die nutzbringende Option, entweder seine Zielfunktion direkt zu bedienen oder aber die ihm auferlegten Verhaltensrestriktionen zu lockern.⁴⁹⁷ Die von 12 (1979) auf mittlerweile 20 (1996) gestiegene Zahl der Parlamentsausschüsse läßt sich in zwei Kategorien einteilen: einerseits Fachausschüsse, andererseits allgemeine Ausschüsse. Im folgenden gilt es, die Artikulation integrations- und kohäsionspolitischer Interessen durch Abgeordnete in diesen beiden Ausschußtypen zu untersuchen.

a) Eigennutzverhalten in Fachausschüssen

Fachausschüsse stellen dem Abgeordneten zunächst ein Forum bereit, auf welchem er - dem 'elektoralen Imperativ'⁴⁹⁸ folgend - die gemeinschaftsspezifischen Interessen seiner eigenen, lokalen Wählerschaft repräsentieren kann. Ein Abgeordneter aus einer strukturschwachen Region wird sich etwa um Mitgliedschaft im Ausschuß für Regionalpolitik bemühen. In diesem 1973, parallel zur ersten Institutionalisierung der gemeinschaftlichen Regionalpolitik eingerichteten Ausschuß kann er sich durch das Verfassen von Berichten, Initiativen und Stellungnahmen sowie deren Einbringung in das Plenum für eine verstärkte Kohäsionsförderung seiner Region einsetzen.⁴⁹⁹

⁴⁹⁶ Jedes MdEP hat das Recht, ordentliches und stellvertretendes Mitglied je eines Ausschusses zu sein. Der Abgeordnete kann also maximal in zwei politischen Bereichen Einfluß ausüben und muß dafür in allen anderen gemeinschaftlichen Politiksektoren auf eine aktiv-gestalterische Mitwirkung weitgehend verzichten. Vgl. dazu *Europäisches Parlament* (1989), S. 162 f.

⁴⁹⁷ *Weingast/Moran* (1983), S. 771 charakterisieren die Vorzüge des parlamentarischen Ausschußwesens aus Sicht der Abgeordneten wie folgt: "This institutional arrangement - or contract-like agreement among legislators - allocates influence over policy-making in a manner that makes all legislators better off (Hervorb. d. Verf)."

⁴⁹⁸ *Weingast* (1984), S. 149.

⁴⁹⁹ Zur Arbeitsweise der EP-Ausschüsse vgl. *Europäisches Parlament* (1989), S. 164.

Andere Fachausschüsse bieten ähnliche Möglichkeiten und können so zur Erhöhung der Wiederwahlaussichten, aber auch des Ansehens des Europa-Parlamentariers beitragen. Über eine entsprechende personale Ausschußbesetzung⁵⁰⁰ und durch die individuell-rationale Wahlkreisorientierung der Abgeordneten wird so ein Ausschußwesen mit sehr hohen Nachfragewünschen geschaffen.⁵⁰¹ Letzteres spiegelt sich anschließend in den für gewöhnlich auf Ausschußvorschlägen basierenden Plenar-Entscheidungen wider. Die Vorschläge der Ausschüsse müssen sich jedoch grundsätzlich im Interessenkorridor der Mehrheit des Plenums bewegen.

Speziell die kohäsionspolitische Interessenlage im Plenum ist im Zusammenhang mit der Ausdehnung der Gemeinschaft zu sehen. So führte die erste Norderweiterung und vor allem die Süderweiterung nicht nur zu einer signifikanten Verschiebung der sozioökonomischen Verhältnisse in der Gemeinschaft. Parallel dazu veränderte sich auch die Zusammensetzung der Versammlung wesentlich: Ursprünglich kamen allenfalls die Abgeordneten Süditaliens aus strukturförderfähigen Regionen. Im Zuge der Erweiterungen hat sich jedoch eine starke Gruppe strukturschwacher Wahlkreise formiert. Deren Vertreter verfolgen relativ homogene Interessen und besitzen mittlerweile einen Stimmenanteil von mindestens einem Drittel aller Parlamentarier⁵⁰².

Die Abgeordneten dieser Gruppe haben allen Anreiz, im Ausschuß sowie vor dem Plenum ihr Anliegen zu vertreten. Es handelt sich dabei um eine aus Effizienz- und Gerechtigkeitsgründen geforderte, vorgeblich im allgemeinen Interesse liegende Ausweitung strukturpolitischer Aktivitäten. Das Allge-

⁵⁰⁰ So sind insbesondere im Ausschuß für Regionalpolitik fast ausschließlich Abgeordnete aus strukturförderbedürftigen oder strukturförderfähigen Wahlkreisen vertreten. Vgl. *Europäisches Parlament* (1995), S. 117. Dies gilt auch für die deutschen Regionalausschußmitglieder. Vgl. *Moritz* (1996), S. 14.

⁵⁰¹ Vgl. allgemein dazu *Niskanen* (1971), S. 139 und (1975), S. 624. Eine nachfragebeschränkende Besetzung der Fachausschüsse ist nicht nur aufgrund der gegebenen Anreizlage sehr unwahrscheinlich: Eine effektive Mitwirkung in Arbeitskreis und Ausschuß erfordert ein gewisses Maß an technischem Wissen und fachlicher Information. Dieses ist in der Regel aber nur bei jenen anzutreffen, welche ein besonderes Interesse an der Expansion des betreffenden Politikzweiges haben. Vgl. *Kirsch* (1983), S. 118. Auch die in lexikographischer Reihenfolge intervenierenden parteipolitischen und nationalen Propörze - vgl. dazu *Westlake* (1994), S. 194 - stellen diesen Grundzusammenhang nicht in Frage.

⁵⁰² Die kohäsionspolitischen Interessen im EP (1986 - 1994) können aus den Stimmenanteilen der rückständigsten Gebiete der Gemeinschaft überschlägig ermittelt werden: Süditalien, Irland, Nordirland, Griechenland, Spanien und Portugal; das waren allein in Ziel 1-Gebieten 166 von 518 Sitzen bzw. 32 %. Durch die ostdeutschen Neumitglieder im EP hat sich an dieser Relation auch nach der Norderweiterung um drei bevölkerungsschwache Mitgliedstaaten nichts geändert. Zu den sozioökonomischen Verhältnissen vgl. *Ginderachter* (1987), S. 553 und 555; zur Sitzverteilung nach Art. 2 DWA vgl. *Bieber* (1991), Art. 138, Rn. 15.

meininteresse erweist sich aber im Hinblick auf das eher partikulare Interesse an der besonders hohen Wahlkreis- und Zielgruppenspezifität strukturpolitischer Maßnahmen als zweitrangig. Da ein Ausbau der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik ebenfalls der grundsätzlichen Präferenzlage in der Versammlung eher entspricht, ist in Abhängigkeit vom Mehrheitserfordernis eine Zunahme kohäsionspolitisch motivierter Plenar-Beschlüsse zu erwarten.

Bei voranschreitender Integration machen des weiteren Interpellationsrechte im gemeinschaftlichen Politikprozeß⁵⁰³ bei gleichzeitig großer Offenheit der parlamentarischen Einrichtungen sowie eine größere Kompetenzfülle des Parlaments seine Fachausschüsse zunehmend interessant für Interessengruppenvertreter.⁵⁰⁴ Als Anwälte partikularer Interessen kommen insbesondere diejenigen Ausschußmitglieder in Frage, welche Wahlkreise mit gleichartigen partikularen Interessen oder nur geringen gemeinschaftsspezifischen, eher indifferenten Präferenzlagen vertreten.⁵⁰⁵ Schließlich ist das Parlament mit seinen Ausschüssen, bedingt durch seine wahlkreisrationalen und demzufolge territorialen Argumenten gegenüber besonders empfänglichen Abgeordneten, Hauptziel regionalen Lobbyings und Forum regionaler Interessenvertretung.⁵⁰⁶ Für das einzelne MdEP können sich aus einer derartigen Anwaltschaft indirekte Einkünfte, verschiedene nutzenbringende Annehmlichkeiten sowie die Chancen der Wiederwahl verbessernde Informationszuflüsse und insbesondere Wahlkampfhilfen ergeben.

Die große Distanz zur nicht organisierten europäischen Wählerschaft⁵⁰⁷ sowie die immer noch schwache Wahrnehmung der europäischen Parlamentsarbeit in der Öffentlichkeit liefern günstige Bedingungen für das Europäische Parlament als eine Art zweiter Instanz der organisierten Interessenartikulation auf europäischer Ebene. Denn aufgrund der geringen öffentlichen Kontrolle können gruppenbegünstigende und rentenerzeugende Politikmaßnahmen der Gemeinschaft mit verhältnismäßig einfachen Mitteln verfolgt werden. Attraktiv scheint dabei nicht nur der aufgrund des außerordentlichen finanziellen Volumens der Kohäsionsförderung bedeutungsvolle Regionalaus-

⁵⁰³ Ein explizit kodifiziertes *Fragerecht* besteht nur gegenüber der Kommission, die Ratsmitglieder lassen sich primär auf freiwilliger Basis befragen. Vgl. dazu Art. 140 Abs. 3 E(W)G-Vertrag, *Europäisches Parlament* (1989), S. 139 f., *Läufer* (1989), Art. 140, Rn. 13 und 17 sowie *Bieber* (1991), Art. 137, Rn. 12.

⁵⁰⁴ Zur zunehmenden Attraktivität des EP für Interessengruppen und Lobbyisten vgl. *Westlake* (1994), S. 205 f.

⁵⁰⁵ Auf die Bedeutung der Präferenzen der nicht organisierten Wählerschaft sowie auf ein daraus möglicherweise resultierendes Wahlverhalten von Interessengruppenvertretern weisen insbesondere *Denzau/Munger* (1986), S. 99 hin.

⁵⁰⁶ Vgl. *Mazey/Mitchell* (1993), S. 96 und 99.

⁵⁰⁷ Zum Problem der mangelnden Anbindung des EP an die Wähler vgl. *Schmuck* (1993), S. 84.

schuß. Vielmehr gewinnen auch die Ausschüsse für Wirtschaft und Industrie, Forschung und Technologie sowie Umwelt mit der dort allmählich zunehmenden Finanzmasse bei gleichzeitigem Anwachsen der Kompetenzen des Europäischen Parlaments für Interessengruppen an Anziehungskraft.⁵⁰⁸

b) Die Anreizlage in allgemeinen Ausschüssen

Die Vor- und Nachbereitung der plenaren Willensbildung muß jedoch nicht nur in interessengruppen- und wahlkreisspezifischen Fachausschüssen, sondern auch in allgemeinen Politikfeldern gewährleistet sein. Kritisch ist in Anbetracht der großen Zahl von Wahlbezirken insbesondere das aus nationalen Legislativen bekannte Problem einer wirksamen, expansiven Forderungen entgegenstehenden Haushaltskontrolle zu betrachten.⁵⁰⁹ Im Prinzip besteht allenfalls für Abgeordnete aus wohlhabenderen und daher steuerlich überdurchschnittlich belasteten Wahlbezirken ein sehr mäßiger Anreiz zur allgemeinen Budgetaufsicht.⁵¹⁰ Das parlamentarische Ausschußwesen ermöglicht auch hier zumindest eine teilweise Überwindung des Anreizproblems, regt jedoch gleichzeitig eine expansive gemeinschaftliche Ausgabenpolitik an:

Attraktiv aus Abgeordnetensicht ist vor allem der im gemeinschaftlichen Budgetprozeß mit gestalterischen Funktionen ausgestattete Haushaltsausschuß. Vor allen anderen Politikbereichen und zugehörigen Parlamentsausschüssen billigte man dem Haushaltsausschußmitglied mit den Luxemburger Verträgen von 1970/75 eine bedeutende Rolle im reformierten Haushaltsverfahren zu.⁵¹¹ Im Rahmen seiner finanzpolitischen Querschnittsfunktion kann der Ausschuß auf sämtliche finanzwirksamen und budgetierten Gemeinschaftstätigkeiten Einfluß nehmen oder zumindest eine Einflußnahme suchen. So verleiht die Mitgliedschaft im Haushaltsausschuß dem Abgeordneten aufgrund der frühen und vergleichsweise großen Ausstattung mit politischen Kompetenzen⁵¹² nicht nur Macht, eine von den Medien beachtete öffentliche Darstellungsmöglichkeit und Ansehen. Gleichzeitig bietet dieses Gremium eine Plattform zur Vertretung

⁵⁰⁸ Der zu 60 % aus Forschungsfördermitteln und fast ausschließlich aus nicht obligatorischen Ausgaben bestehende interne Politikbereich wird seinen Anteil an den Gesamtausgaben voraussichtlich von 6,0 (1993) auf 7,6 % (1999) steigern. Vgl. *Def-faa/Zangl* (1994), S. 149 f. und *EuRH* (1994), Abb. VI, S. 13; zu den neuen Kompetenzen vgl. Art. 130 und 130f - t EG-Vertrag.

⁵⁰⁹ "A characteristic of legislatures, ..., is that advocacy is concentrated and opposition is diluted." *Niskanen* (1971), S. 139.

⁵¹⁰ Vgl. ausführlich zur hier gegebenen Anreizproblematik *Niskanen* (1975), S. 626 - 628.

⁵¹¹ Vgl. *Europäisches Parlament* (1989), S. 131 und *Läufer* (1990), S. 145.

⁵¹² Zum Haushaltsausschuß als 'star chamber' unter den Ausschüssen des EP vgl. insbesondere *Westlake* (1994), S. 193 f.

partikularer Wahlkreisinteressen, zur Erlangung von Informationen und zur Verteilung von Renten und anderen Wohltaten an Interessengruppen.

Der Parlamentsabgeordnete hat im gemeinschaftlichen Haushaltsprozeß jedoch nicht ausschließlich Ex ante-Funktionen. Er muß überdies Ex post-Kontrollrechte wahrnehmen. Diese werden zwar seit 1979 separat vom Haushaltskontrollausschuß verfolgt. Oftmals besteht jedoch eine enge personelle Verflechtung zwischen Haushalts- und Haushaltskontrollausschuß.⁵¹³ Dem Kontrollausschußmitglied obliegt die wichtige Aufgabe, in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof den Vollzug des Haushalts auf Unregelmäßigkeiten, Betrugereien sowie Ineffizienzen zu prüfen.⁵¹⁴ Denn weder der Kommissar, dessen Glaubwürdigkeit als Haushaltsausführender beschädigt würde, noch der nationale Regierungspolitiker, dessen Mittelzuweisungen aus dem Gemeinschaftsbudget letztendlich gekürzt würden, hat ein Interesse an der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten.⁵¹⁵

Durch die Aufdeckung spektakulärer Betrugs- und Verschwendungsfälle stellt sich nicht nur eine dem MdEP-Ansehen förderliche erhöhte Medienaufmerksamkeit ein. Es besteht auch die Möglichkeit zur Wiedergewinnung und Umschichtung von Budgetmitteln. Unter Berücksichtigung der ausgabengestalterischen Möglichkeiten bestehen für das Ausschußmitglied Kontrollanreize allerdings vornehmlich im Bereich der obligatorischen Ausgaben.⁵¹⁶ Dort frei werdende Mittel können aufgrund des direkten Budgetzusammenhangs dann in mitgestaltbare nicht obligatorische Zwecke umgelenkt werden. Im Endeffekt ergibt sich also ein Kontrolleffekt im obligatorischen Bereich, während weitere und zusätzliche nicht obligatorische Ausgaben grundsätzlich unterstützt werden.⁵¹⁷

Ferner bieten andere allgemeine Ausschüsse wie der in Fragen der Gemeinschaftsverfassung und innergemeinschaftlichen Kompetenzverteilung federführende Institutionelle Ausschuß, insbesondere aber Untersuchungsausschüsse⁵¹⁸

⁵¹³ Für deutsche MdEPs vgl. Moritz (1996), S. 13 f.; für alle MdEPs vgl. *Europäisches Parlament* (1995), S. 110 und 123.

⁵¹⁴ Zur Haushaltskontrolle vgl. *Europäisches Parlament* (1989), S. 144 f. sowie *Ruimschotel* (1994), S. 332. Auch wenn durch die Hinzuziehung des Rechnungshofes bürokratiethoretische Argumente gegen eine sinnvolle parlamentarische Haushaltskontrolle zum Teil abgeschwächt werden; es besteht wiederum die Gefahr, daß die Rechnungs- und Gebarungskontrolle durch den Europäischen Rechnungshof systematischen Verzerrungen unterliegt. Vgl. allgemein dazu *Frey/Serna* (1990), S. 250 - 259.

⁵¹⁵ Zur diesbezüglichen Interessenlage vgl. *Ruimschotel* (1994), S. 330 f.

⁵¹⁶ Vgl. dazu auch *Hausmann* (1995c), S. 1.

⁵¹⁷ Zu Forderungen nach einer Erhöhung der nicht obligatorischen Ausgaben vgl. zum Beispiel *Schmuck* (1993), S. 81 und *Samland* (1995), S. 5.

⁵¹⁸ Auf die große Publizitätswirkung von Untersuchungsausschüssen weist auch *Bieber* (1991), Art. 137, Rn. 16 hin. Vgl. auch Art. 138b Abs. 2 EG-Vertrag.

in der speziellen Lage des Europäischen Parlamentes ein wichtiges öffentliches Darstellungsmittel für den Abgeordneten. Die durch Sachverständigen-Hearings, Fragerechte und ähnliches bewirkte Publizität erhöht individuellen Bekanntheitsgrad und Ansehen, verleiht über politische Druckerzeugung Macht und stellt so einen Anreiz zur aktiven Mitarbeit an der Entwicklung parlamentarischer Forderungen dar.

Vermögen solch intrinsische Motivationen die Abgeordneten nicht ausreichend zu mobilisieren, besteht für die jeweiligen Parteiführungen immer noch die Möglichkeit, über selektive Anreize ein entsprechendes Verhalten der in organisatorischer Hinsicht stark abhängigen Abgeordneten zu induzieren.⁵¹⁹ Denn eine erfolgreiche Kandidatur für das EP erfordert aufgrund der größeren Distanz zum Wähler eine besonders starke, nur von politischen Parteien bereit-zustellende organisatorische Infrastruktur.⁵²⁰ Aufgrund der hohen politischen Eintrittsbarrieren in der europäischen Politik ist es dem einzelnen Abgeordneten darüber hinaus auch wenig hilfreich, daß die Einreichung einer Kandidatur in den meisten Mitgliedstaaten lediglich an eine Unterschriftensammlung gebunden ist.⁵²¹

Insgesamt ruft die Transformation individueller Abgeordnetenpräferenzen in effektive und kollektive Parlamentsentscheidungen über das parlamentarische Ausschußwesen zwei wesentliche Effekte hervor: Erstens wird aufgrund des Macht und Ansehen verfolgenden sowie aufgrund des wahlkreis-rationalen Verhaltens eine expansive Nachfrage nach gemeinschaftlichen Politikleistungen induziert. Besonders gefragt sind aufgrund ihrer Eigenschaften kohäsionspolitische Projekte und Programme. Zweitens werden partikuläre Interessen mangels öffentlicher Kontrolle begünstigt. Rentensuchende Aktivitäten behalten in der Regel Forderungen nach weiteren Politikdiensten regulativer oder finanzieller Art - wirken also ebenfalls in Richtung positiv-institutioneller Integration. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß die fortlaufende Parlamentserweiterung erstens zu einer grundsätzlichen Kumulation von Interessen führte, und daß zweitens speziell die Erweiterung um strukturschwache Wahlkreise eine Anhäufung von kohäsionspolitischen Interessenten zur Folge hatte.

Der auf weitere institutionelle und Politik-Integration abzielende parlamentarische Willensausdruck ist jedoch noch nicht auf eine Stufe zu stellen mit dessen Realisierung. Zur Umsetzung des Plenar-Willens bedarf es gewisser Entscheidungskompetenzen auf europäischer Ebene. Es stellt sich im weiteren daher die Frage, inwieweit die politischen Befugnisse des Europäischen Parla-

⁵¹⁹ Vgl. *Niskanen* (1975), S. 628.

⁵²⁰ Vgl. *Nienhaus* (1994), S. 297 f.

⁵²¹ Zu politischen Eintrittsbarrieren vgl. allgemein *Tullock* (1965), S. 464 f.; zu den Kandidaturvoraussetzungen für das EP vgl. *Bieber* (1991), Art. 138, Rn. 42.

ments eine Verwirklichung seiner expansiven Wünsche nach gemeinschaftlichen Politikleistungen zulassen.

3. Interessenartikulation des Abgeordneten auf interinstitutioneller Ebene

Zur Beantwortung der voranstehenden Frage müssen die für das Europäische Parlament wesentlichen institutionellen Faktoren und prozeduralen Verfahren, welche zwischen der kollektiven Willensäußerung des Plenums und der letztendlich implementierten Gemeinschaftsentscheidung intervenieren, untersucht werden.⁵²² Dabei handelt es sich zum einen um das im Parlament jeweils erforderliche Entscheidungsquorum, zum anderen um das im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß anwendbare legislative Mitwirkungsrecht des Parlaments.

a) Parlamentarisches Mehrheitserfordernis

Zunächst ist zwar die Festlegung der eigenen Beschlußfähigkeit noch eine parlamentsinterne Angelegenheit.⁵²³ Das im Verhältnis zu nationalen Parlamenten niedrigere Ein-Drittel-Quorum für rechtswirksame Parlamentsentscheidungen kann jedoch zur ersten Hürde werden, wenn der relevante Abgeordnete für die anstehende Abstimmung nicht zu mobilisieren ist. Eine anspruchsvollere Hürde für das externe Wirksamwerden eines Parlamentsbeschlusses gegenüber anderen Gemeinschaftsorganen, insbesondere aber gegenüber dem Rat ergibt sich aus dem im Plenum zu erreichenden Mehrheitserfordernis. Wie in fast allen nationalen Parlamenten auch reicht grundsätzlich die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen - also der einfachen Mehrheit der bei der Abstimmung anwesenden Abgeordneten - zur Beschlußfähigkeit aus.⁵²⁴

Dieses prinzipielle Entscheidungsquorum findet vornehmlich bei Plenar-Beschlüssen von geringer integrationspolitischer Durchschlagskraft Anwendung - vor allem im Falle parlamentarischer Anhörungen sowie bei Stellungnahmen. Für bedeutendere Parlamentsentscheidungen sind in der Gemeinschaftskonstitution demgegenüber deutlich höhere Quoren gesetzt. Dies gilt etwa bei größeren legislativen Mitwirkungsmöglichkeiten. Hier ist nicht der Median der im Plenum Anwesenden relevant, sondern der Median der Parla-

⁵²² Vgl. *Shepsle/Weingast* (1984), S. 207.

⁵²³ Zur Beschlußfähigkeit des EP vgl. *Bieber* (1991), Art. 141, Rn. 7 f.

⁵²⁴ Vgl. Art. 141 Abs. 1 E(W)G-Vertrag sowie *Bieber* (1991), Art. 141, Rn. 2.

mentsmitglieder der entscheidende Abgeordnete.⁵²⁵ Darüber hinaus können speziell für haushaltspolitisch besonders bedeutsame Parlamentsentscheidungen sogar bis zu Drei-Fünftel- oder gar Zwei-Drittel-Mehrheiten erforderlich sein.⁵²⁶

Mit diesen Mehrheitsanforderungen geht das von den nationalen Regierungspolitikern gesetzte Gemeinschaftsrecht weit über die in nationalen Verfassungen verlangten parlamentarischen Entscheidungsquoren hinaus. Denn es handelt sich bei den hier betrachteten Parlamentsentscheidungen nicht um verfassungsändernde Beschlüsse, sondern lediglich um einfache gesetzgeberische Tätigkeiten. Ein normales Parlament wäre unter diesen Umständen und angesichts der relativ starken parteipolitischen Fragmentierung kaum entscheidungsfähig.

Im Europäischen Parlament verhält es sich jedoch anders. Vor allen Dingen eine 'große Koalition' der bedeutendsten omninationalen Fraktionen erlaubt es, die Entscheidungsfähigkeit aufrechtzuerhalten.⁵²⁷ Aufgrund der hohen Mehrheitsanforderungen handelt es sich beim traditionellen parteipolitischen Oligopol gleichwohl um die kleinstmögliche Gewinnkoalition im Parlament.⁵²⁸ Folglich verlangt die durch die Zahl der Wahlbezirke ohnehin schon große Ansammlung von Interessen koalitions- bzw. quorumsbedingt nach einer weiteren, und zwar additiven Befriedigung durch den Rat. Das von den Mitgliedsregierungen konstitutionell auferlegte hohe Mehrheitserfordernis kann somit eine parlamentarische Beteiligung an integrationspolitischen Entscheidungen der Gemeinschaft nicht verhindern. Es führt im Endeffekt vielmehr zu einer Verstärkung der expansiven Parlamentsforderungen.

⁵²⁵ Zum Beispiel im Falle des mit dem Maastrichter Vertrag - vgl. Art. 130d und e Abs. 1 in Verbindung mit Art. 138 Abs. 3 UAbs. 2 EG-Vertrag - eingeführten parlamentarischen Zustimmungsvorbehaltes zur Strukturfonds-Konzeption und Kohäsionsfonds-Schaffung.

⁵²⁶ Für einen Überblick über die jeweils erforderlichen Parlamentsmehrheiten siehe *Bieber* (1991), Art. 141, Rn. 4 und *Westlake* (1994), Tab. 5, S. 261 - 263.

⁵²⁷ Vgl. *Westlake* (1994), S. 185 f. und *Dausen/Fugmann* (1995), S. 29 f.; skeptischer, die zunehmende Vielfalt politischer Strömungen im Plenum sowie die geringe Präsenzdisziplin der Abgeordneten in Rechnung stellend, dagegen *Hrbek* (1994a), S. 163 und *Hausmann* (1995a), S. 9.

⁵²⁸ Vgl. zur 'minimum-winning coalition' *Mueller* (1989), S. 59 f. u. 223. Der Zusammenhalt der großen Koalition ist gleichwohl stärker: Anders als bei der 'minimum-winning coalition hypothesis' handelt es sich bei den Parlamentsentscheidungen für die große Mehrheit der eigennützig-rational handelnden Abgeordneten nicht um ein parlamentsinternes, redistributives Nullsummenspiel, sondern in erster Linie um ein positives Nichtnullsummenspiel mit den Ratsmitgliedern.

b) Prozedurale Mitwirkungsrechte

Neben dem entsprechenden Quorum stellt sich für die parlamentarische Beteiligung an Gemeinschaftsentscheidungen ein weiteres Hindernis: das durch vertragliche Festschreibung oder per Selbstverpflichtung insbesondere des Rates anwendbare Mitwirkungsrecht. Die Ausgestaltung der Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments an der gemeinschaftlichen Gesetzgebung wird mit fortlaufendem Integrationsprozeß immer komplizierter bzw. intransparenter⁵²⁹ und ist zwischen Parlamentariern und mitgliedstaatlichen Regierungspolitikern heftig umstritten. Gleichwohl üben die legislativen Mitwirkungsrechte des Parlaments wachsenden Einfluß auf weitere integrationspolitische Entscheidungen aus.⁵³⁰

Die parlamentarischen Mitwirkungsrechte im gemeinschaftlichen Gesetzgebungsprozeß waren bis Ende der 70er Jahre äußerst gering. Das MdEP konnte insofern als unwesentlicher Akteur in der politischen Willensbildung auf Gemeinschaftsebene vernachlässigt werden. In den Jahren 1979/80 läßt sich jedoch mit erster Direktwahl, EuGH-Rechtsprechung und erstmaliger Ablehnung des gemeinschaftlichen Haushaltsplans ein zeitlicher Wendepunkt in der parlamentarischen Mitwirkung lokalisieren. Insbesondere die 1979 gewonnene politische Legitimation und Unabhängigkeit von der nationalen Ebene boten dem Abgeordneten in der Folgezeit eine günstige Ausgangsbasis für einen fortlaufenden Macht- und Kompetenzausbau.

Dazu ist zunächst zu bemerken, daß mit zunehmender Integration auch die Gemeinschaftskompetenzen wachsen. Eine Beteiligung der nationalen Parlamente an gemeinschaftlichen Entscheidungs- und Verhandlungsprozessen wäre einerseits nur unter Inkaufnahme großer zeitlicher Verzögerungen und unter hohen Kosten möglich. Auf der anderen Seite würde die Einbindung der nationalen Parlamente den durch die Vergemeinschaftung von Politiken gewonnenen Handlungsspielraum nationaler Regierungspolitikern wieder beschränken. Es überrascht daher nicht, daß eine nationale parlamentarische Kontrolle des jeweiligen Regierungspolitikern im Rat nur ausnahmsweise stattfindet.⁵³¹ Aus der schleichenden Entmachtung nationaler Parlamente kann ein wachsendes

⁵²⁹ Zur Charakterisierung des gemeinschaftlichen Legislationsprozesses vgl. *Fontaine* (1994), S. 74.

⁵³⁰ "The amount of attention politicians devote to rules ... suggests that politicians believe outcomes are affected." *Shepsle/Weingast* (1984), S. 207.

⁵³¹ Zur Rolle der nationalen Parlamente in der politischen Willensbildung auf Gemeinschaftsebene vgl. *Laprat* (1991), S. 713 - 715. Zur Behandlung europäischer Angelegenheiten im Deutschen Bundestag vgl. *Hölscheidt/Schotten* (1994), S. 230 f.

Demokratiedefizit im integrationspolitischen Entscheidungsprozedere der Gemeinschaft abgeleitet werden.⁵³²

Für den Europa-Parlamentarier ergibt sich aus dem so definierten Mangel an politischer Legitimation ein von ihm zu vertretendes Gemeinschaftsinteresse an verstärkter demokratischer Kontrolle. Kontrolleleistungen speziell in der Vorbereitungs- und Entscheidungsphase können insbesondere durch mehr legislative Mitwirkungsrechte und Kompetenzen für das MdEP gewährleistet werden.⁵³³ Das vom Abgeordneten angemahnte Gemeinschaftsinteresse fällt also letzten Endes mit seinen partikularen Interessen nach mehr Macht und Ansehen zusammen. Wie steht es nun aber mit der konkreten Umsetzung der parlamentarischen Forderungen nach mehr Mitsprache?

Begünstigt durch eine zunehmend skeptischere öffentliche Meinung gegenüber weiteren Vertiefungsschritten⁵³⁴ sowie durch eine kritische öffentliche Debatte über eine zu bürokratisch-technokratische und bürgerferne Steuerung der Gemeinschaft⁵³⁵ konnten die Europa-Parlamentarier wesentliche ihrer Teilforderungen durchsetzen. Neue politische Befugnisse wurden nicht nur gegenüber der Kommission, sondern auch gegenüber den nationalen Regierungspolitikern im Rat erwirkt.⁵³⁶ Kompetenzgewinne können zum einen nach der Tiefe der Mitspracherechte, zum anderen nach ihrem Anwendungsbereich beurteilt werden:

1. Zur Zeit der ersten Direktwahl bestanden nur begrenzte und im nicht obligatorischen Bereich stärker ausgeprägte haushaltspolitische Kompetenzen, freiwillig zugestandene Konzertierungsmöglichkeiten sowie vor allem Konsultationsrechte. Während sich in der grundsätzlichen Verteilung der Haushaltskompetenzen zwischen Rat und Europäischem Parlament keine Verschiebung

⁵³² Zum Begriff des Demokratiedefizits vgl. insbesondere *Laprat* (1991), S. 711. *Reich* (1991), S. 14 f. sowie *Westlake* (1994), S. 107 f.

⁵³³ Vgl. zu dieser Argumentationsweise *Reich* (1991), S. 17.

⁵³⁴ Eine begrenzte Opposition stellte sich zunächst mit der Erweiterung um die Staaten Dänemark, Großbritannien und Griechenland ein. Vgl. *Slater* (1982), S. 72 und 85. Die Toleranz gegenüber Vertiefungsmaßnahmen in der neutralen Wählerschaft schwand jedoch mit zunehmender positiver Integration. Eine gemeinschaftsweit kritisch-ablehnende öffentliche Meinung war insbesondere im Zusammenhang mit den Maastrichter Verträgen zu verzeichnen. Vgl. dazu *Franklin/Marsh/McLaren* (1994), S. 456. Für Deutschland siehe *Rattinger* (1994), S. 538.

Die wachsende Ablehnung konkreter Vertiefungsschritte durch die Wähler ficht jedoch die Forderungen der EP-Abgeordneten nach Kompetenzausweitung nicht an. Eher im Gegenteil, denn die *abstrakte* europäische Idee fand in den Meinungsumfragen weiterhin breite Unterstützung. Vgl. *Franklin/Marsh/McLaren* (1994), S. 457 f.

⁵³⁵ Vgl. dazu *Fontaine* (1994), S. 55.

⁵³⁶ Für einen Überblick über die Entwicklung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte vgl. Tabelle 6 im Anhang.

gen mehr ergaben,⁵³⁷ wurden im Bereich obligatorischer Konsultationen durch den Europäischen Gerichtshof suspensive Vetomöglichkeiten erschlossen: Da für konsultationspflichtige Gemeinschaftsakte eine parlamentarische Anhörung für unabdingbar erklärt wurde, konnten derartige Rechtsakte im Gefolge dieser Rechtsprechung durch unendliche Ausschlußberatungen blockiert werden.⁵³⁸

Verbesserte Mitsprachebedingungen wurden den Abgeordneten speziell im Zusammenhang mit den verfassungsändernden Vertiefungsschritten von 1987 und 1993 zugestanden. Mit dem Kooperationsverfahren wurde zunächst auch ein formales suspensives Vetorecht sowie ein konstruktiveres Vorschlagsänderungsrecht gewährt.⁵³⁹ Im Parlament geänderte Kommissionsvorlagen können von den nationalen Regierungsvertretern mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden. Ein Übergehen der Abgeordnetenpräferenzen durch die Ratsmitglieder ist seitdem nur noch einstimmig möglich.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Median-MdEPs hängen unter diesem Entscheidungsverfahren daher in erster Linie von der Interessenverteilung und den Mehrheitsverhältnissen im Rat ab.⁵⁴⁰ Der Median-Abgeordnete kann seine Interessen im besonderen dann durchsetzen, wenn es ihm gelingt, einen qualifiziert mehrheitsfähigen Änderungsvorschlag in den Rat einzubringen. In aller Regel dürfte der Informationsstand des Parlamentariers zumindest derart sein,⁵⁴¹ daß er über das Ausloten einer qualifizierten Ratsminderheit eine Verschlechterung seiner Wohlfahrtsposition gegenüber dem Status quo verhindern kann.

Neben dem Kooperationsverfahren sind das neue Zustimmungs- sowie das von den Verfassungsgebern bewußt als ausbaufähig eingestufte⁵⁴² Kodezisionsverfahren zu beachten. Diese räumen dem Median-MdEP aufgrund ihrer späten zeitlichen Positionierung im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß nicht nur die Möglichkeit eines suspensiven, sondern die eines absoluten oder Ex post-Vetos⁵⁴³ ein.⁵⁴⁴ In formaler Hinsicht werden dadurch die insgesamt ohnehin

⁵³⁷ Am gemeinschaftlichen Haushaltsverfahren sind seit 1977 keine Änderungen mehr vorgenommen worden. Vgl. *Läufer* (1990), S. 138.

⁵³⁸ Vgl. ausführlich *Westlake* (1994), S. 136 f.

⁵³⁹ Vgl. Art. 149 Abs. 2 EWG-Vertrag bzw. Art. 189c EG-Vertrag.

⁵⁴⁰ Mit Bezug auf die parlamentarischen Vorschlagsänderungsrechte und im Hinblick auf die von einem erfolgreichen Parlamentsvorschlag zu erfüllenden Vorbedingungen spricht *Tsebelis* (1994), S. 128 und 131 hier von einer bedingten Agenda Setter-Macht des EP.

⁵⁴¹ Zur Informationsnachfrage des EP vgl. *Läufer* (1990), S. 165 und 172, *Tsebelis* (1994), S. 129 sowie *Schmuck* (1994), S. 79.

⁵⁴² Vgl. dazu die sog. Evolutivklausel des Art. 189b Abs. 8 EG-Vertrag.

⁵⁴³ Zur allgemeinen Bedeutung eines Ex post-Vetos im legislativen Entscheidungsprozeß vgl. *Shepsle/Weingast* (1987a), S. 93 f.

⁵⁴⁴ Zu den Verfahren vgl. zum Beispiel *Reich* (1992), S. 289 f.

schon überwiegend negativ ausgerichteten legislativen Teilnahmerechte des Europäischen Parlaments weiter gestärkt.⁵⁴⁵

Durch Informationsgewinnung über die Interessen der Ratsmitglieder, frühzeitige Präferenzäußerungen, Vorverhandlungen und glaubwürdiges Drohverhalten kann der Europa-Parlamentarier jedoch die Erwartungen und damit auch die vorangehenden Entscheidungen im Rat beeinflussen. Im einzelnen besteht die Möglichkeit, in Interimsberichten und Vermittlungsverfahren Positionsbestimmungen und -annäherungen vorzunehmen.⁵⁴⁶ Letztendlich können angesichts des absoluten Vetos nur solche - also auch einstimmige - Ratsentscheidungen Bestand haben, die dem Median-Parlamentarier zumindest keine Verschlechterung gegenüber dem Status quo verursachen.⁵⁴⁷ Einmal im Vetobereich des Parlamentes gemachte Konzessionen können von den Ratsmitgliedern deshalb kaum zurückgeholt werden.

2. Aus den voranstehenden Erörterungen ergibt sich, daß im Parlament nicht nur das Hindernis des hohen Entscheidungsquorums überwunden werden kann, sondern daß gleichzeitig die legislativen Mitwirkungsrechte des MdEP im Laufe des Integrationsprozesses erheblich ausgebaut wurden. Eine parlamentarische Interessenrealisierung auf gemeinschaftlicher Ebene ist dadurch freilich noch nicht garantiert. Von echten Kompetenzgewinnen kann nur dann gesprochen werden, wenn die neuen Befugnisse auch einen entsprechenden Anwendungsbereich finden. Welche Aussagen lassen sich über letzteren treffen?

Grundsätzlich kann zur Breite der Mitspracherechte festgehalten werden, daß mit zunehmender institutioneller Integration nicht nur die fundamentalen parlamentarischen Mitwirkungsrechte, sondern auch deren Anwendungsgebiete erheblich ausgebaut worden sind.⁵⁴⁸ Dabei ist ein rollendes Prinzip zu erkennen: Anfänglich erringt der Abgeordnete in einem Bereich lediglich Anhörungsrechte. Nach und nach werden dort jedoch höherwertige Mitwirkungsrechte durchgesetzt. Kompetenzzuwächse sind vor allem im Bereich neuer und zunächst noch wenig ausgebauter Gemeinschaftspolitiken erzielt worden. Kurzfristig begeben sich die Ratsmitglieder hier zwar noch keiner großen Kompetenzen.

⁵⁴⁵ Die von Vetorechten dominierte Kompetenzausstattung des EP stellt in der Parlamentsgeschichte keineswegs ein Unikum dar. *Klein/Hofrichter* (1994), S. 80 verweisen insbesondere auf den Deutschen Reichstag des 19. Jahrhunderts.

⁵⁴⁶ Zum strategischen Verhalten der EP-Abgeordneten beim bereits seit 1987 geltenden Zustimmungsverfahren vgl. *Westlake* (1994), S. 151 f. Eine erfolgreiche Drohstrategie setzt jedoch deren Glaubwürdigkeit voraus. Eine Verweigerungshaltung ist nicht in jedem Falle politisch opportun und wird dann unglaublich.

⁵⁴⁷ Vgl. *Shepsle/Weingast* (1987a), S. 89 und 91.

⁵⁴⁸ Vgl. hierzu Tabelle 6 im Anhang, insbesondere die Spalte der Anwendungsfälle. Die Evaluierungen der parlamentarischen Beteiligung an gemeinschaftlichen Rechtsetzungsverfahren schwanken im übrigen je nach Quelle sehr stark. Vgl. positiv *Noël* (1993), S. 39; negativ *Klepsch* (1993), S. 13 und *Dauses/Fugmann* (1995), S. 27.

Im Zuge des Ausbaus dieser Politiksektoren werden aber erhebliche Einflußzugeständnisse an das EP gemacht. Allerdings waren die Ratsmitglieder in bezug auf Vertragsänderungen bisher wenig konzessionsbereit.⁵⁴⁹ Allein bei Erweiterungsbeschlüssen ist ein absolutes Veto gewährt worden.⁵⁵⁰

Ein besonderes Augenmerk ist nun aber auf die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik zu richten. Begünstigt durch stärkere haushaltspolitische Kompetenzen im nicht obligatorischen Bereich stellte der Europa-Parlamentarier gerade bei den nicht obligatorischen Ausgaben, insbesondere den Kohäsionsausgaben große Forderungen an die Ratsmitglieder.⁵⁵¹ In diesem noch dynamischen Politikbereich mit seinen attraktiven Wohlfahrtseffekten konnten in der Folge erhebliche Kompetenzgewinne für den Abgeordneten verbucht werden:

Im haushaltspolitischen Bereich sind gerade durch die Ausdehnung der Kohäsionspolitik, welche dem nicht obligatorischen Budgetanteil zuzurechnen ist, schleichende Kompetenzzuwächse zu verzeichnen. Im legislativen Bereich bestanden aufgrund der finanziellen Auswirkungen kohäsionspolitischer Rechtsakte der Gemeinschaft zunächst selbstbindend von den Ratsmitgliedern eingeräumte Konzertierungsmöglichkeiten, welche allerdings eine effektive Einflußnahme seitens des MdEP nicht sicherstellten.⁵⁵² Mit der Kodifizierung der Kohäsionspolitik wurden für die Strukturfonds-Reform zwar lediglich Anhörungsrechte gewährt.⁵⁵³ Speziell für die Ausführung des Europäischen Regionalfonds, den vom Finanzvolumen her bedeutendsten Strukturfonds, hat das MdEP jedoch bereits Zusammenarbeitsrechte erwirkt.⁵⁵⁴ Dies ist insofern von Bedeutung, als daß gerade mit Hilfe distributiver Politiken Mehrheiten erzeugt werden können - auch im Rat. Seit den Maastrichter Verträgen genießt das MdEP bei der Ausgestaltung und Konzeption der gemeinschaftlichen Strukturförderung (Struktur- und Kohäsionsfonds) ein Ex post-Vetorecht⁵⁵⁵ und kann so

⁵⁴⁹ Um ihre Ansprüche deutlich zu machen, unterzogen die Abgeordneten des EP den Maastrichter Vertrag nichtsdestotrotz einer symbolischen Ratifizierungsprozedur. Vgl. *Schmuck* (1993), S. 80.

⁵⁵⁰ Vgl. Art. 238 in Verbindung mit 228 EG-Vertrag (Assoziierung) und Art. 237 EG-Vertrag bzw. Art. O EU-Vertrag (Beitritt) sowie *Bieber* (1991), Art. 137, Rn. 35.

⁵⁵¹ Vgl. zum Beispiel *Bourguignon-Wittke u.a.* (1985), S. 45 sowie *Schmuck* (1993), S. 81.

⁵⁵² Das Konzertierungsverfahren erlaubt es dem EP, insbesondere zu gemeinschaftlichen Rechtsakten mit größeren finanziellen Folgen Stellung zu nehmen. Die Anhörung durch den Rat geschieht freiwillig und auf informeller Basis. Eine Übernahme der parlamentarischen Forderungen kann nur im Rahmen der gegebenen haushaltspolitischen Kompetenzen des EP erzwungen werden. Vgl. dazu *Europäisches Parlament* (1989), S. 136 f. und *Westlake* (1994), S. 147 f.

⁵⁵³ Vgl. Art. 130d EWG-Vertrag.

⁵⁵⁴ Vgl. Art. 130e EWG-Vertrag, *Stabenow* (1988), Art. 130e, Rn. 1, *Beschel* (1991), Art. 130e, ohne Rn.

⁵⁵⁵ Vgl. insbesondere Art. 130 d EG-Vertrag.

wesentlich Einfluß auf die Entwicklung der Kohäsionspolitik nehmen. Dies schlägt sich aufgrund der Finanzwirksamkeit strukturpolitischer Maßnahmen in einem steigenden Anteil am Gemeinschaftsbudget - von einem Zehntel 1975 auf über ein Drittel 1999⁵⁵⁶ - nieder.

4. Zwischenergebnis

Die 'expansive Dynamik'⁵⁵⁷ des Europäischen Parlaments entfaltet sich im integrationspolitischen Willensbildungsprozeß auf Gemeinschaftsebene wie folgt: Dem MdEP sind insbesondere im Hinblick auf eine weitere institutionelle Integration sowie in bezug auf gemeinschaftliche Politikdienste expansiv wirkende Anreize gesetzt. Die zunächst nur latenten Interessen werden durch das Ausschußwesen im Parlament nicht nur in effektive Nachfrage transformiert, sondern überdies noch verstärkt. Zunehmende Akzeptanzprobleme der gemeinschaftlichen Institutionen beim Bürger-Wähler boten dem Parlamentarier schließlich günstige Voraussetzungen für eine interinstitutionelle Durchsetzung seiner Forderungen - insbesondere gegenüber dem Rat.

Die größte Dynamik entfaltet der Abgeordnete unter den im Integrationsprozeß endogen fortentwickelten Mitwirkungsrechten⁵⁵⁸ jedoch im kohäsionspolitischen Bereich. Zu diesem besonders expansiven und von volkswirtschaftlichen Überlegungen relativ unabhängigen Nachfrageverhalten wird der Europa-Parlamentarier durch die speziellen Eigenschaften dieses Politikzweiges veranlaßt: wahlkreis- und interessengruppenspezifische Wohlfahrtseffekte, expansive Auswirkungen auf das gemeinschaftliche Budget sowie noch dynamische Weiterentwicklungsmöglichkeiten. Die parlamentarische Einflußnahme in späteren Integrationsphasen kann so zumindest als Teilerklärung für den außerordentlich raschen Ausbau der gemeinschaftlichen Strukturpolitik dienen.

IV. Kommissar und MdEP: Konkurrenz oder Kooperation?

Mit den vorangehenden Unterkapiteln sind die integrations- und kohäsionspolitisch relevanten Verhaltensweisen von Kommissar und MdEP jeweils separat untersucht worden. Die bisherige Betrachtung der beiden Akteure war insofern eine partiale, als daß sie bisher mögliche Interaktionen und Abhängig-

⁵⁵⁶ Vgl. dazu *Nienhaus* (1993), S. 35 und *Weise* (1993a), S. 471.

⁵⁵⁷ *Bieber* (1991), Vorb., Rn. 3.

⁵⁵⁸ Zur Endogenität entscheidungsprozeduraler Regeln vgl. *Shepsle/Weingast* (1984), S. 208.

keiten zwischen ihnen vernachlässigte. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß sich beider Verhalten neutralisiert oder aber hinsichtlich des angestrebten Politikergebnisses gegenseitig unterstützt und in der Vereinigung ihrer zeitlich peripheren Mitwirkungsrechte - früher wie später - zu einer noch stärker zentralisierenden Integrationspolitik führt. Bevor also die Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse im prozedural zentralen Ratsgremium betrachtet werden, ist das Verhältnis zwischen Kommissar und MdEP zu klären.

Zur Evaluierung der Kooperationschancen zwischen Kommissar und Europa-Abgeordnetem erweisen sich vornehmlich zwei Faktoren als relevant: erstens mögliche Interessengemeinsamkeiten sowie zweitens Existenz und gegebenenfalls Art eines eventuell bestehenden Abhängigkeitsverhältnisses. Diese sind im folgenden zu diskutieren:

1. In bezug auf die Vereinbarkeit von Interessen läßt sich zunächst festhalten, daß - wie aus der folgenden Tabelle 2 hervorgeht - die Präferenzen und Ziele des Kommissars sowie des MdEPs relativ ähnlich, zum Teil identisch oder gar komplementär sind: die existentiellen Bedürfnisse sind nicht unverträglich; die Unterstützungswünsche konkurrieren nicht; die Geltungsbedürfnisse ergänzen sich. Übereinstimmende Zielvorstellungen herrschen darüber hinaus über die Wahrnehmung neuer Gemeinschaftsaufgaben wie insbesondere der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik vor. Hinsichtlich dieser harmonischen Ziele kann eine (freiwillige) Kooperation in Form eines besser abgestimmten Einsatzes ihrer prozedural frühen und späten Mitwirkungsrechte für beide Parteien vorteilhaft sein und beispielsweise zu einem beschleunigten Ausbau der gemeinschaftlichen Strukturförderung führen.

Doch gerade im Bereich der Macht-Ziele ergeben sich Interessendifferenzen. Machtkonflikte ergeben sich insbesondere aus dem kommissarischen Streben nach diskretionären Handlungsspielräumen bei der Ausführung von Gemeinschaftspolitiken sowie bei der autonomen Verwaltung von Gemeinschaftsmitteln einerseits und dem parlamentarischen Streben nach möglichst umfassenden Budgetverfügungsrechten sowie Kontrollen andererseits.

Im legislativen Bereich äußert sich das Autonomiebegehren des Kommissars in dem Versuch, parlamentarischen Einfluß und Kontrolle zu minimieren.⁵⁵⁹ Im Haushaltssektor steht eine nur zögerliche kommissarische Verfolgung von Unregelmäßigkeiten bei der Verwaltung von Gemeinschaftsmitteln auf nationaler Ebene dem Kontroll- und Profilierungsstreben des Haushaltskontrollausschußmitgliedes entgegen.⁵⁶⁰ Obwohl die Interessen des Kommissars und des MdEPs große Gemeinsamkeiten aufweisen, ergeben sich doch elementare Un-

⁵⁵⁹ Vgl. *Lodge* (1994), S. 353 und *Hausmann* (1995b), S. 12.

⁵⁶⁰ Vgl. *Ruimschotel* (1994), S. 319 f., *Hausmann* (1995c), S. 1 und *Samland* (1995), S. 5.

vereinbarkeiten bei gleichzeitigem Maximierungsverhalten. Eine freiwillige Kooperation insbesondere von seiten des Kommissars ist damit wenig wahrscheinlich.

Tabelle 2

Vergleichende Interessenanalyse von Kommissar und MdEP^a

Ziele/Präferenzen:	Kommissar	MdEP
Existenz	Sicherung	Legitimation
Ansehen/Autorität	Integrationsdynamik erhalten	Kompetenzausstattung verbessern
Macht	Regulierungskompetenzen Budgetausweitung insbesondere NOA und Kohäsion diskretionäre Spielräume	Verfassungskompetenzen Budgetentscheidung Kohäsionsausgabenausweitung Budget- und Kontrollrechte
Einkommen/Unterstützung	informationelle Unterstützung durch Interessengruppen	direkte und indirekte Unterstützung von Interessengruppen

^a Anmerkung: Zusammengestellt aus Abschnitt D.II.1 und D.III.1.

2. Zwar garantiert Art. 157 E(W)G-Vertrag dem Kommissar Unabhängigkeit. Bei Interessenkonflikten dominieren jedoch die institutionellen Durchsetzungs- und Verpflichtungsmöglichkeiten des MdEP. Für den Abgeordneten bestehen verschiedene Möglichkeiten, den Kommissar zu kooperativem Verhalten und gemeinsamer Interessenvertretung zu veranlassen: Zuvörderst besitzt der Abgeordnete die Möglichkeit, der Kommission das Mißtrauen auszusprechen. Hierbei stehen ihm zwei Optionen zur Wahl: Zum einen kann er der Kommission sein Mißtrauen aussprechen.⁵⁶¹ Daraufhin muß allerdings die gesamte Kommission geschlossen zurücktreten. Auch wenn die Androhung eines Mißtrauensvotums nicht ohne Wirkung ist, für die Durchsetzung einfacherer Abgeordneten-Ziele stellt sie doch ein unverhältnismäßiges Mittel dar.

Für gewöhnlich wird der Parlamentarier daher ein leichteres Instrument zur Steuerung kommissarischen Verhaltens bevorzugen. Im finanzwirksamen Be-

⁵⁶¹ Vgl. Art. 144 E(W)G-Vertrag. Der entscheidende Abgeordnete ist in diesem Falle derjenige, welcher eine Zwei-Drittel-Mehrheit aus der Mehrheit der Parlamentsmitglieder sichert.

reich steht ihm hier insbesondere eine eventuelle Entlastungsverweigerung zur Verfügung.⁵⁶² Darüber hinaus kann das MdEP dem Ansehen des Kommissars schaden, indem es durch Nichtstellungennahmen Entscheidungsprozesse ins Stocken bringt. Es kann den unabhängig handelnden Kommissar ebenso durch Fragestunden in Ausschuß und Plenum bedrängen.⁵⁶³

Mit dem Maastrichter Vertrag sind dem MdEP jedoch noch weitere Möglichkeiten an die Hand gegeben worden, um seine Interessen gegenüber dem diskretionären Verhalten des Kommissars durchzusetzen. Während die Kommissionsmitglieder zuvor ohne parlamentarische Beteiligung ernannt wurden, muß der Abgeordnete nunmehr nicht nur bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten angehört werden. Der Median-Abgeordnete besitzt darüber hinaus ein Vetorecht gegenüber der gesamten zu ernennenden Kommission.⁵⁶⁴ Aus der Zustimmung zur Ernennung der Kommission bzw. für die Nichtausübung seines Vetorechts verlangt der entscheidende Parlamentsabgeordnete ein Entgegenkommen. Im besonderen erwartet er, daß der Kommissar bei seiner Initiativtätigkeit Abgeordneten-Interessen berücksichtigt.⁵⁶⁵

Gegenüber den Instrumenten des MdEP mit ihrer potentiellen Anwendungswirkung öffnet sich der vorausschauende, auf der anderen Seite aber auch an einer Kooperation interessierte Kommissar zunehmend. Dies drückt sich insbesondere in der Zustimmung zu einem vom MdEP verfaßten Verhaltenskodex gegenüber dem Europäischen Parlament aus.⁵⁶⁶ Parlamentarische Forderungen finden auf diese Weise bereits im ersten Vorschlag des Kommissars Berücksichtigung. Obschon dem MdEP im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß ein eigentlich nur destruktiv-defensive Verhaltensweisen zulassendes Ex post-Vetorecht, oftmals nur Anhörungsrechte zukommen, kann es insbesondere in Kooperation mit dem Kommissar initiatorisch-gestalterische Aktivitäten entfalten. Mit verbesserten Durchsetzungsmöglichkeiten für die Interessen des MdEP werden die Handlungsoptionen des zentralen legislativen Entscheidungsträgers auf zentralisierungsfreundliche Lösungen vornormiert.

⁵⁶² Vgl. Art. 206b EWG-Vertrag und Art. 206 EG-Vertrag. Im Gegensatz zum Mißtrauensvotum sind Entlastungsverweigerungen durch das EP bereits vorgekommen. Vgl. *Bieber* (1991), Art. 144, Rn. 10 sowie für das Haushaltsjahr 1992 *Hausmann* (1995c), S. 1.

⁵⁶³ Vgl. *Nicoll* (1989), S. 241.

⁵⁶⁴ Vgl. hierzu den durch den Maastrichter Vertrag novellierten Art. 158 Abs. 2 EG-Vertrag.

⁵⁶⁵ Zu den Kooperationserwartungen der EP-Fraktionssprecher gegenüber der 1995 neu ernannten Kommission nach ihrer ersten Investitur durch das EP vgl. *Hausmann* (1995f), S. 14.

⁵⁶⁶ Zum geltenden Verhaltenskodex für den Kommissar gegenüber dem EP vgl. *Nicoll* (1996), S. 277 - 280.

E. Das Ratsmitglied: Zentraler integrationspolitischer Entscheidungsträger

I. Vorbemerkung

Wie bereits einleitend in Kapitel C. bemerkt, handelt es sich bei der Europäischen Gemeinschaft vornehmlich um eine Staatengemeinschaft. Der E(W)G-Vertrag ist vor allem völkerrechtlicher Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten bzw. den sie vertretenden Regierungspolitikern.⁵⁶⁷ Die verfassungsgebende Gewalt und damit die Entscheidungsgewalt über Regeln und Verfahren der gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung wird (bisher) allein von den im Rat vertretenen nationalen Regierungspolitikern, den Ratsmitgliedern, ausgeübt. So nimmt das Ratsmitglied in einer institutionalistischen Untersuchung zur europäischen Politischen Ökonomie eine zentrale Position ein.

Zwar wurden EWG-Gründungsvertrag sowie folgende Vertragsänderungen auf intergouvernementaler Ebene, also zwischen den nationalen Regierungspolitikern ausgehandelt.⁵⁶⁸ Darüber hinaus tagen die nationalen Vertreter je nach Inhalt und integrationspolitischer Bedeutung des zu diskutierenden Sachverhaltes in unterschiedlicher Zusammensetzung.⁵⁶⁹ Aus zwei Gründen scheint es jedoch angebracht, im folgenden vereinfachend von dem Ratsmitglied zu sprechen: Zum einen werden - nicht zuletzt aufgrund der bestehenden Personalunion zwischen Regierungspolitiker und Ratsmitglied - auch völkerrechtliche Materien mit EG-Bezug im Rahmen des Rates behandelt.⁵⁷⁰ Zum anderen fallen kontroverse Themen und wichtige integrationspolitische Entscheidungen wie Verfassungsänderungen und Verteilungsfragen ohnehin an die höchste Ebene der nationalen Regierungsvertreter, den Europäischen Rat.⁵⁷¹ So kann im folgenden wiederum vom repräsentativen Ratsmitglied bzw. bei national diffe-

⁵⁶⁷ Vgl. *Meng* (1991), Art. 236, Rn. 18 und *Curtin* (1995), S. 240.

⁵⁶⁸ Vgl. *Seidel* (1992), S. 128 und 131 sowie *Hauser/Müller* (1995), S. 19.

⁵⁶⁹ Vgl. *Sabsoub* (1991), S. 9. Es handelt sich im einzelnen um folgende Zusammensetzungsmöglichkeiten: Kontrollausschuß, Ausschuß der Ständigen Vertreter, Minister-rat, allgemeiner Rat der Außenminister, Europäischer Rat sowie im Rat vereinigte Vertreter der Mitgliedsregierungen.

⁵⁷⁰ Vgl. *Harnier* (1991b), Vorb., Rn. 43.

⁵⁷¹ Zum Europäischen Rat als Berufungs- und Orientierungsinstanz der europäischen Integrationspolitik vgl. *Bulmer/Wessels* (1987), S. 76 - 78.

renzierender Betrachtung vom jeweiligen nationalen Ratsvertreter ausgegangen werden.⁵⁷²

Das Ratsmitglied fungiert als Schnittstelle zwischen nationaler und europäischer Ebene; das Ratsgremium ist Brennpunkt der auf den nationalen politischen Märkten definierten Interessen. Die personelle Identität zwischen nationalem Regierungspolitiker und Ratsmitglied erfordert im weiteren eine Abweichung vom bisher angewandten, insbesondere aber für den Kommissar und für das MdEP praktizierten Präferenz-Restriktions-Schema. Denn die grundsätzlichen integrationspolitischen Interessen und nationalen Verhaltensbeschränkungen sind für das repräsentative Ratsmitglied bereits in Unterkapitel C.V. untersucht worden.

Da sowohl die konstituierende als auch die verfassungsentwickelnde Gewalt in der Europäischen Gemeinschaft beim (entscheidenden) Ratsmitglied liegt, sollten sich die Ausführungen dieses Kapitels deshalb auch der Ausgestaltung von (konstitutionellen) Verhaltensrestriktionen und Institutionen kollektiver Entscheidungsfindung der europäischen Ebene zuwenden. Insofern Verfassungsregeln nicht nur für eine Klasse von Politikentscheidungen, sondern in der Regel für mehrere Klassen oder gar den gesamten integrationspolitischen Bereich festgelegt werden, erfordert auch eine kohäsionspolitische Betrachtung (zunächst) eine allgemeinere Sichtweise. Überlegungen zu konkreten integrations- und insbesondere kohäsionspolitischen Interessen im Rat erfolgen erst im operationellen Bereich und werden dann speziell für das individuelle Ratsmitglied angestellt.

Die auf konstitutioneller Ebene vereinbarten Entscheidungsregeln bestimmen die Handlungsmöglichkeiten des einzelnen Ratsmitglieds. Sie beeinflussen damit auch die Ergebnisse kohäsions- und integrationspolitischer Entscheidungsprozesse im Rat. Regelauswahl und Institutionalisierung eines gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens im Rat sind demzufolge nicht unabhängig von seinen erwarteten Ergebnissen im laufenden politischen Prozeß. Um der Interdependenz von Entscheidungsverfahren und konkretem Entscheidungsergebnis gerecht zu werden, empfiehlt sich für dieses Kapitel eine zweistufige Vorgehensweise:

Zunächst sind in Unterkapitel E.II. im Rahmen eines verfahrensorientierten Ansatzes die konstitutionellen Arrangements zu betrachten, die das Verhalten der Ratsmitglieder prägen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu fragen, wie sich an ganzen Klassen von politischen Ergebnissen orientiertes Verhalten der Akteure auf die konstitutionelle Entwicklung der Gemeinschaft auswirkt. Anschließend kann in Unterkapitel E.III. aus ergebnisorientierter

⁵⁷² Für eine detailliertere Mehrebenen-Betrachtung treten dagegen beispielsweise *Peterson/Bomberg* (1996), S. 4 f. ein.

Sicht das Zustandekommen konkreter integrations- und insbesondere kohäsionspolitischer Entscheidungen innerhalb der vereinbarten Regeln untersucht werden.⁵⁷³ Zum Schluß dieses zentralen Kapitels werden die gewonnenen Analyseergebnisse noch einmal zusammengefaßt sowie - mit einem besonderen Blick auf das Problem der Aufgabenzentralisierung auf europäischer Ebene - auf ihre integrations- und kohäsionspolitischen Konsequenzen hin kommentiert.

II. Ratsentscheidungen auf konstitutioneller Ebene

Untersuchungsgegenstand des vorliegenden Unterkapitels ist die gemeinschaftliche Verfassung(sentwicklung) vor dem Hintergrund zu erwartender konkreter integrations- und kohäsionspolitischer Resultate. Der Verfassungsbegriff findet jedoch einerseits im Sprachgebrauch vieldeutige Verwendung und wird insbesondere von rechtswissenschaftlicher Seite in einer für politökonomische Zwecke unbrauchbaren, einengenden Form präjudiziert.⁵⁷⁴ Andererseits herrschen im Bereich der ökonomischen Verfassungsanalyse grundsätzlich verschiedene Auffassungen über die konstitutionelle Entwicklung von Gemeinwesen vor. Bevor daher analytische Aussagen zur europäischen Verfassungspolitik getroffen werden können, müssen zum einen die Hauptinhalte des konstitutionenökonomischen Verfassungsbegriffs bestimmt werden. Zum anderen ist die zweckmäßigste verfassungstheoretische Perspektive in bezug auf den gemeinschaftlichen Verfassungsprozeß auszuwählen.

1. Ausgangspunkt konstitutionenökonomischer Überlegungen in der Definitionsfrage ist die für die Konstitutionelle Politische Ökonomie charakteristische Unterscheidung zwischen einer Verfassungsebene, auf der langfristige und für eine Vielzahl von Sachverhalten gültige Regelentscheidungen getroffen werden, und einer postkonstitutionellen Ebene, auf welcher einzelne tagespolitische Beschlüsse fallweise und im Rahmen der zuvor vereinbarten Regeln gefaßt werden.⁵⁷⁵ Im Sinne dieser analytischen Unterscheidung heben konstitutionenökonomische Begriffsexplikationen stets den verhaltensprägenden Charakter konstitutioneller Arrangements hervor. Obschon die als wesentlich angesehenen Verfassungsinhalte nicht unabhängig vom jeweiligen Untersuchungszweck sind, werden Verfassungsvereinbarungen regelmäßig als Werk von

⁵⁷³ Zur grundsätzlichen Unterscheidung zwischen verfahrens- und ergebnisorientiertem Ansatz vgl. *Frey/Kirchgässner* (1994), S. 30 f.

⁵⁷⁴ Zu den Inhalten des Verfassungsbegriffs vgl. *Grimm* (1990), S. 863 und *Mohnhaupt* (1990), S. 832 f.

⁵⁷⁵ Vgl. Fn. 60.

Spielregeln oder Organisationsrahmen für die kollektive Entscheidungsfindung beschrieben.⁵⁷⁶

Allerdings läßt die idealisierende und unter dem Druck partikularer Interessen stehende Unterscheidung von konstitutioneller und postkonstitutioneller Entscheidungsebene bisher nur eine abstrakte Begriffsdefinition, die weiter zu spezifizieren ist, zu. Als Kernelemente eines Verfassungsvertrages gelten nach herrschender Meinung vor allen Dingen Bestimmungen über den Bereich kollektiver Entscheidungen, Entscheidungsrechte und -verfahren sowie Verteilungsregeln.⁵⁷⁷ Seine aus konstitutionenökonomischer Sicht ranghöchsten Bestandteile befassen sich insbesondere mit Regeln für das Fassen kollektiver integrationspolitischer Entscheidungen.

Angesichts der verfassungspolitischen Dominanz des Ratsmitglieds sind für die folgende konstitutionenökonomische Analyse in erster Linie die Regeln kollektiver Ratsentscheidungen relevant. Eine hervorragende Rolle in der gemeinschaftlichen Verfassungsdiskussion nimmt speziell die Abstimmungsregel für Ratsbeschlüsse, welche für die Supranationalität der Europäischen Gemeinschaft konstitutiv ist, ein.⁵⁷⁸ Die konstitutionenökonomischen Überlegungen konzentrieren sich deshalb auf diesen Bereich - obgleich in der Regeldiskussion neben Politikergebnissen auch sonstige Verfassungsinhalte zumindest indirekt Berücksichtigung finden. Weitere, niederrangigere Verfassungsaspekte wie die interinstitutionelle Einflußsuche von Seiten des Kommissars und des MdEPs sowie eine eventuelle Mitsprachegewährung im Verfassungsbereich durch das Ratsmitglied wurden bereits in Kapitel D. diskutiert, sollen jedoch am Ende dieses Kapitels noch einmal aufgegriffen werden.

2. Neben einer zweckmäßigen Abgrenzung des ökonomischen Verfassungsbegriffs ist zu eruieren, ob dem europäischen Verfassungsprozeß eine evolutionäre oder eher eine konstruktivistische Sichtweise zu eigen ist: Prinzipiell kann bei der Analyse des konstitutionellen Arrangements zwischen den Ratsmitgliedern von einem kontraktarischen Ansatz ausgegangen werden. Das repräsentative Ratsmitglied besitzt nur begrenztes Regelwissen und bewegt sich in einer integrationspolitischen Umwelt von Unsicherheit, so daß realiter nur höchst unvollkommene, noch inkremental weiter zu entwickelnde Verfassungsab-

⁵⁷⁶ Zur klassischen konstitutionenökonomischen Verfassungsdefinition vgl. *Buchanan/Tullock* (1962), S. VII: "... a set of rules that is agreed upon in advance and within which subsequent action will be conducted."; ebenso *Hopmann* (1987), S. 32 und *Vanberg/Buchanan* (1991), S. 61.

⁵⁷⁷ Für eine enumerative Definition vgl. stellvertretend *Vanberg* (1992), S. 240 f.

⁵⁷⁸ Vgl. *Nienhaus* (1985), S. 148, *Harnier* (1991a), Art. 148, Rn. 1 und *Schweitzer* (1995), Art. 148, Rn. 1.

kommen möglich sind.⁵⁷⁹ Insofern kann also von einer evolutionären Entwicklung der gemeinschaftlichen Verfassung gesprochen werden.

Die Europäische Gemeinschaft ist jedoch ihrem Kern und Ursprung nach eine Wirtschaftsgemeinschaft. "Der Zement einer Wirtschaftsgemeinschaft liegt unausweichlich im wirtschaftlichen Nutzen für die einzelnen Mitglieder."⁵⁸⁰ Postkonstitutionelle Entscheidungen wie auch konstitutionelle Arrangements zwischen den Ratsmitgliedern werden folglich von bewußten und zweckrationalen Kosten-Nutzen-Kalkülen geleitet.⁵⁸¹ Wenn aber die Verfahrensregeln für kohäsions- und integrationspolitische Entscheidungen nicht auf eine spontane Verfassungsentwicklung, sondern auf intentional-rationale, gestalterische Überlegungen der politischen Entscheidungsträger zurückzuführen sind, dann erweist sich in erster Linie eine vertragstheoretische Herangehensweise für die Analyse des europäischen Verfassungsdiskurses als zweckmäßig.⁵⁸²

Nach diesen grundsätzlichen, aber notwendigen Vorüberlegungen kann sich die Untersuchung nun den für den gemeinschaftlichen Verfassungs- und Integrationsprozeß wichtigsten und elementarsten Verfassungsregeln - den Abstimmungsregeln im Rat - zuwenden. Dabei orientiert sich die folgende Diskussion an der oben eingeführten konstitutionenökonomischen Zwei-Ebenen-Betrachtung.

1. Einstimmigkeit in Verfassungsfragen

Ratsentscheidungen in Verfassungsangelegenheiten zeichnen sich durch ihre weitreichenden Folgewirkungen im Hinblick auf integrations- und kohäsionspolitische Ergebnisse aus. Der große Einfluß konstitutioneller Entscheidungen auf wirtschaftliche und politische Kosten- und Nutzenzuordnungen an die einzelnen Ratsmitglieder läßt bereits a priori eine hohe Beteiligungspräferenz an derartigen Beschlüssen vermuten. Warum grundsätzlich alle Ratsmitglieder in konstitutionelle Entscheidungen einbezogen werden, ist im folgenden zu ergründen. Auf der Verfassungsebene ergeben sich drei Erklärungsansätze für das praktizierte Einstimmigkeitsprinzip:

⁵⁷⁹ Auf die Tatsache, daß reale Verfassungen - anders als vom Urzustand der Anarchie ausgehende Sozialvertragstheorien oder von einer Tabula rasa ausgehende Überlegungen - in der Regel nur schrittweise vom jeweiligen institutionellen Status quo aus entwickelt werden (können), weisen insbesondere *Heckathorn/Maser* (1987), S. 145 f. hin.

⁵⁸⁰ *Padoa-Schioppa* (1988), S. 23.

⁵⁸¹ Vgl. ähnlich *Kahlenborn/Zimmermann* (1994), S. 33.

⁵⁸² Zur Ablehnung der evolutionstheoretischen Sichtweise vgl. *Brennan/Buchanan* (1985), S. 21 und *Vanberg/Buchanan* (1991), S. 72 und 74; aus evolutionsorientierter Sicht vgl. *Schmidt/Moser* (1992), S. 201 sowie kritisch *Voigt* (1991), S. 102 f.

1. Zunächst stellt die Europäische Gemeinschaft - wie andere internationale Organisationen auch - einen freiwilligen Zusammenschluß souveräner Staaten durch die sie vertretenden Regierungspolitiker zu einem Integrationsclub dar. Die Bereitstellung integrationspolitischer Clubgüter findet im Einverständnis und durch Kooperation der Clubmitglieder statt.⁵⁸³ Die Zustimmung von an einzelnen Integrationsgütern nicht interessierten Ratsmitgliedern ist nicht erforderlich - von Nichtmitgliedern ohnehin nicht.

Während die individualistische, kooperativ-konsensuale Clubinterpretation für die Gründungssituation trivialerweise zutrifft, sprechen im Hinblick auf die spätere - auch für kohäsionspolitische Ergebnisse relevante - Gemeinschaftspraxis gewichtige Argumente gegen sie: So wird eine generelle Nichtteilnahmeoption der Mitgliedsregierungen an einzelnen Integrationsstufen der Wirtschaftsgemeinschaft, der ersten Säule der Europäischen Union, bisher weder praktiziert, noch ist sie vertraglich grundsätzlich vorgesehen.⁵⁸⁴ Weiterhin gestehen die Altmitglieder Beitrittskandidaten im Falle von Erweiterungen allenfalls übergangsweise Ausnahmen vom *acquis communautaire* zu.⁵⁸⁵ Darüber hinaus haben die Mitglieder der Integrationsgemeinschaft den Ausschluß eines ordentlichen Kündigungsrechts vereinbart.⁵⁸⁶

Tatsächlich spricht jedoch insbesondere in der jüngeren Integrationsgeschichte einiges für einen Clubkonsens: So sind weder Beitritt noch konstitutionelle Entscheidungen gegenüber einer Dritt- bzw. Mitgliedsregierung zu erzwingen. Beitrittskandidaten - wie die Regierung bzw. der Medianwähler des Landes Norwegen 1972 und 1994 - können sich durch freie Willensentscheidung gegen einen Beitritt aussprechen. Mitgliedsregierungen, die einzelne oder bestimmte Verfassungsentscheidungen der übrigen Mitgliedsregierungen ablehnen, müssen diese grundsätzlich nicht gegen sich gelten lassen.⁵⁸⁷ Schließ-

⁵⁸³ Zum Clubansatz vgl. *Buchanan* (1965) sowie *Kirsch* (1993), S. 161 - 168; für eine Anwendung der Clubtheorie auf internationale Organisationen vgl. *Fratianne/Pattison* (1982), S. 245 f.

⁵⁸⁴ Während eine zeitlich abgestufte Integration bei gleichem Integrationsziel dadurch nicht ausgeschlossen wird, ist eine sachlich-räumliche Abstufung nicht vorgesehen. Vgl. dazu *Bauer* (1994), S. 452 f. und *Stubb* (1996), S. 287 in Verbindung mit der einleitenden Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes 'Europäische Gemeinschaft' in Abschnitt A.III.

⁵⁸⁵ Vgl. *Granell* (1995), S. 120 f.

⁵⁸⁶ Vgl. *Hilf* (1991), Art. 240, Rn. 8.

⁵⁸⁷ Hier sind insbesondere die unbegrenzten und politisch gewollten, nicht qualifikatorischen Ausnahmeregelungen zur Sozialunion (für Großbritannien) sowie diejenigen zur dritten Stufe der Währungsunion (für Großbritannien und Dänemark) - die sog. Opting out-Klausel - zu nennen. Vgl. dazu *Chaltiel* (1995b), S. 6 sowie *Curtin* (1995), S. 245 und 247.

lich hat der Austritt des dänischen Teilgebietes Grönland (1984) Möglichkeiten des Ausscheidens aus der Gemeinschaft angedeutet.⁵⁸⁸

Wenn sich in der Gemeinschaft die Tendenz hin zu einem vielschichtigen Club bzw. zu einem solchen mit mehreren Clubgütern durchsetzt, hat dies für Verfassungsentscheidungen folgende Konsequenz: Für die Bereitstellung von Integrationsgütern ist nicht mehr die Zustimmung aller, sondern nur die Einwilligung der am betreffenden Clubgut jeweils beteiligten bzw. interessierten Clubmitglieder notwendig. Daraus ergibt sich die Möglichkeit exklusiver Zusammenschlüsse, welche nicht sämtliche Mitglieder des Integrationsclubs berücksichtigen.

2. Da die Clubtheorie - zumindest zum gegenwärtigen Integrationsstand - für die postkonstituierende europäische Verfassungsentwicklung nur ausnahmsweise zutrifft, müssen weitere Überlegungen zur verfassungsgebenden bzw. verfassungsändernden Abstimmungsregel angestellt werden. Ein zweiter und wesentlicher Grund für ein konstitutionelles Einstimmigkeitsprinzip ist in den gemeinsamen normativen Grundlagen der westeuropäischen Demokratien zu suchen:

Auch wenn das Vorliegen eines vorkonstitutionellen Anarchiezustandes als Referenzpunkt für die Gemeinschaft im wesentlichen verneint werden muß, so kann doch der E(W)G-Vertrag einschließlich seiner Abänderungen als Gesellschaftsvertrag zwischen den Mitgliedern des Integrationskollektivs, hier den Regierungen der E(W)G-Mitgliedstaaten, betrachtet werden.⁵⁸⁹ Im Gegensatz zur Clubtheorie geht der kontraktarische Legitimationsansatz dabei von einem vorgegebenen Gesamtkollektiv aus.⁵⁹⁰ Das höchste Legitimitätskriterium für einen Sozialvertrag sowie für dessen Änderungen besteht aus vertragstheoretischer Sicht dann in der einstimmigen Billigung durch sämtliche Mitglieder der Gemeinschaft.⁵⁹¹ Da ein solcher Vertrag hohe potentielle und tatsächliche Externalitäten in der Integrationsgemeinschaft hervorruft, kann er - sowie in be-

⁵⁸⁸ Vgl. *Meng* (1991), Art. 236, Rn. 53 sowie skeptischer *Hilf* (1991), Art. 240, Rn. 14.

⁵⁸⁹ Zu dieser Interpretation vgl. *Forte* (1985), S. 149 sowie ähnlich *Faber/Breyer* (1980), S. 213.

⁵⁹⁰ Zum Unterschied vgl. *Kliemt* (1994), S. 349.

⁵⁹¹ "Es gibt nur ein einziges Gesetz, das seiner Natur nach *einstimmige* (Hervorhebg. d. Verf.) Annahme erfordert. Das ist der Gesellschaftsvertrag." *Rousseau* (1986), S. 115; ebenso *Schwan* (1993), S. 226. Allerdings will ersterer gegen das Gemeinwohl opponierende Nichtcitoyens vom Kollektiv ausschließen. Zum normativen Ausgangspunkt der neueren Vertragstheorie vgl. *Buchanan/Tullock* (1962), S. 6, 14 f. und 319, *Fritsch* (1984), S. 37 und *Brennan/Buchanan* (1985), S. 27 sowie *Kirsch* (1993), S. 109 f.

sonderem Maße seine Fortentwicklung - nur durch das Einverständnis aller Kollektivmitglieder legitimiert werden.⁵⁹²

Auf intergouvernementaler Ebene und im Rahmen der gegebenen repräsentativen politischen Systeme erfolgt die (indirekte) Legitimation durch Zustimmung aller nationalen Regierungspolitiker der EG zur gemeinschaftlichen Verfassung bzw. deren Neufassung.⁵⁹³ Soweit die Verhandlungsparteien als Mitglieder eines gemeinsamen kulturellen, politischen und rechtlichen Kreises⁵⁹⁴ die liberal-demokratische und individualistische Wertebasis des kontraktarischen Ansatzes teilen, kann die vertragstheoretische Norm zur Explikation der bei konstitutionellen Entscheidungen im Rat verwendeten Abstimmungsregel herangezogen werden. Insofern der kontraktarische Ansatz - den Vordenkern des Nationalstaates verpflichtet - ein bereits bestehendes Entscheidungskollektiv unterstellt, erstreckt sich sein Geltungsbereich vor allem auf die postkonstituierende Integrationsphase.

3. Doch Einstimmigkeit in letzterer ist nicht (mehr) nur aus legitimatorischen Gründen zur Realisierung einer gemeinsamen Verfassungsentscheidung unabdingbar. Das Einstimmigkeitserfordernis für konstitutionelle Entscheidungen der nationalen Regierungspolitiker ist fernerhin in der gemeinschaftlichen Verfassung festgeschrieben. So fordert die Verfassung sowohl für die Schließung von Vertrags- bzw. Befugnislücken als auch für den Beitritt dritter Staaten einstimmige Ratsentscheidungen.⁵⁹⁵ Schließlich sind insbesondere Änderungen des E(W)G-Vertrages sowie der zugehörigen Protokolle nicht nur von den nationalen Regierungsvertretern einer zu Vertragsänderungen einberufenen Regierungskonferenz zu vereinbaren, sondern überdies in allen Mitgliedstaaten zu ratifizieren.⁵⁹⁶ Änderungen des Gemeinschaftsvertrages nur zwischen einzelnen Vertragsparteien mit rein bilateraler Wirkung sind demnach nicht zulässig.⁵⁹⁷ Hierin wird im besonderen das Prinzip der 'Vollintegration'⁵⁹⁸ bzw. die Einheitlichkeit des *acquis communautaire* reflektiert.

⁵⁹² Zur Rolle des Externalitätenarguments im (individualistischen) Kontraktansatz vgl. *Kliemt* (1994), S. 345. Allerdings werden externe Effekte auf außergemeinschaftliche Kollektive hier nicht berücksichtigt.

⁵⁹³ Im Gegensatz hierzu besteht aus Sicht des einzelnen, von der Verfassungsentscheidung auf intergouvernementaler Ebene betroffenen Gemeinschaftsbürgers ein praktisch unaufhebbares Legitimationsdefizit. Vgl. dazu *Homann* (1985), S. 61.

⁵⁹⁴ Vgl. hierzu *Wessels* (1993), S. 17 f. und 54.

⁵⁹⁵ Vgl. Art. 235 E(W)G-Vertrag und Art. 237 EWG-Vertrag bzw. Art. O EU-Vertrag.

⁵⁹⁶ Vgl. Art. 236 EWG-Vertrag und Art. N EU-Vertrag; speziell zur Rolle der Protokolle vgl. Art. 239 E(W)G-Vertrag, *Meng* (1991), Art. 236, Rn. 32 und *Hilf* (1991), Art. 239, Rn. 9 f.

⁵⁹⁷ Vgl. *Meng* (1991), Art. 236, Rn. 6.

⁵⁹⁸ *Wessels* (1994), S. 499.

Durch das in Punkt 2 erörterte, nunmehr primärrechtlich verankerte Legitimationsprinzip wird jedem Ratsmitglied bzw. jedem (entscheidenden) nationalen Parlamentarier ein Vetorecht gegenüber Änderungen der gemeinschaftlichen Verfassung eingeräumt. Das Einstimmigkeitsprinzip auf höchster konstitutioneller Ebene räumt damit auch an einzelnen Integrationsaspekten nicht interessierten nationalen Regierungspolitikern und Parlamentariern große Macht und Einflußmöglichkeiten in bezug auf die anstehende Verfassungsentscheidung ein. Mit dieser konstitutionellen Konsensanforderung geht das Gemeinschaftsrecht als *lex specialis* deutlich über die Maßstäbe des allgemeinen Völkerrechts hinaus.⁵⁹⁹

Darin spiegelt sich zunächst das grundsätzliche Interesse der Ratsmitglieder an den Fundamenten ihrer Integrationsgemeinschaft wider. Für das konstitutionelle Einstimmigkeitsprinzip von größerer Bedeutung sind jedoch verhandlungstaktisch-strategische Gründe sowie politökonomische und wirtschaftliche Überlegungen. Zum einen möchte jedes Ratsmitglied aus Kosten-Nutzen-Erwägungen heraus seinen Einfluß über konstitutionelle Entscheidungen auch in vorerst als irrelevant eingestuften Politikbereichen erhalten. Angesichts der vor allem integrationsbedingt großen Unsicherheit über die Entwicklung von Politik und Umwelt ist ein künftiges Interesse nicht ausgeschlossen. Späterer Nachvollzug oder Übernahme fremdbestimmter konstitutioneller Arrangements kann unter Umständen mit hohen Kosten verbunden sein. Ferner stärkt der Erhalt eines möglichst großen Einflußbereichs die Verhandlungspositionen in den eigentlich interessierenden Politiksektoren.

Auf der anderen Seite wird gerade die durch verfassungsmäßig ausschließlich einstimmige Beschlüsse aller Ratsmitglieder bewirkte Rechtseinheit von politökonomischen Faktoren gelenkt. Durch einen Einflußverzicht bei konstitutionellen Gemeinschaftsentscheidungen begibt sich der nationale Regierungspolitiker auf europäischer Ebene Teilen seiner Macht - wesentliches Argument seiner Nutzenfunktion. Darüber hinaus verleiht eine nicht voll integrierte Ratsmitgliedschaft auf Gemeinschaftsebene lediglich einen Status zweiter Klasse und ist mit Ansehens- und Prestigeverlusten für den betreffenden Regierungspolitiker verbunden.⁶⁰⁰ Schließlich erweist sich eine Vollintegration für das Funktionieren weiter Bereiche gemeinschaftlicher Tätigkeit - insbesondere in bezug auf den Binnenmarkt - als unabdingbar.

Im großen und ganzen entspricht die Europäische Gemeinschaft eher einer Rechtsgemeinschaft mit einheitlichem (Verfassungs)Rechtsstandard als einem vielschichtigen Club. Aufgrund einer von allen Ratsmitgliedern geteilten und

⁵⁹⁹ Zum Verhältnis von Gemeinschafts- und Völkerrecht vgl. *Meng* (1991), Art. 236, Rn. 18 und 21 f.

⁶⁰⁰ Zu Macht- und Statusfragen einer Vollmitgliedschaft vgl. *Wessels* (1993), S. 33 und insbesondere (1994), S. 501.

gleichzeitig - wenn auch zum Teil aus anderen Gründen - im Gemeinschaftsrecht kodifizierten Legitimationsauffassung ist für konstitutionelle Entscheidungen im Rat der Kollektivkonsens bzw. absolute Einstimmigkeit erforderlich. Der Individualkonsens einer interessierten Untergruppe reicht hingegen nicht aus.

2. Einigung auf eine postkonstitutionelle Entscheidungsregel

Konstitutionelle Entscheidungen über die gemeinschaftliche Verfassung folgen dem Konsensprinzip; denn ein gemeinschaftsweiter Grundkonsens über wichtige Verfassungsfragen im Rat ist wesentliche Voraussetzung für Existenz und Fortbestehen der Gemeinschaft. Die gemeinschaftlichen Politiken sind jedoch nicht nur durch die Dominanz des Regierungspolitikers im gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahren über die nationale statt europäische Ebene lediglich mittelbar sanktioniert, sondern wären auch über die Verfahrensentcheidung bloß indirekt legitimiert.⁶⁰¹ Zwecks ausreichender demokratischer Legitimierung erforderte dieser in bezug auf den Wähler-Prinzipal sonst sehr indirekte laufende integrationspolitische Prozeß ebenfalls einstimmige Ratsentscheidungen.

Grundsätzlich führt das Einstimmigkeitserfordernis jedoch zu hohen Verhandlungs- und Entscheidungskosten, welche auf postkonstitutioneller Ebene in keinem angemessenen Verhältnis mehr zum Verhandlungsgegenstand stehen. Das eigennützig handelnde und mit nur begrenzten Ressourcen und Zeitbudget ausgestattete⁶⁰² Ratsmitglied wird sich daher überlegen, nach welcher ratsinternen Entscheidungsregel tagespolitische Entscheidungen gefällt werden sollen, insbesondere ob eine Abweichung von der Einstimmigkeitsnorm vorteilhaft ist. Zur Beurteilung und Auswahl einer geeigneten Entscheidungsregel wird das repräsentative Ratsmitglied - unter Berücksichtigung seines unvollständigen Regelwissens⁶⁰³ - ein konstitutionenökonomisches Kalkül anstellen. Da insbesondere der Median-Wähler in den westeuropäischen Demokratien als Maßstab des politischen Prozesses gilt, muß das Ratsmitglied - vom Bekenntnis

⁶⁰¹ Vgl. hierzu die Diskussion um das Demokratiedefizit in Abschnitt D.III.3.a) sowie Fn. 532.

⁶⁰² Zur Bedeutung der Knappheitsbedingung für die (ideale) vertragstheoretische Einstimmigkeitsnorm vgl. *Homann* (1985), S. 53.

⁶⁰³ Während *Buchanan/Tullock* (1962) sich hauptsächlich mit konstitutionellen Interessen befassen, berücksichtigen *Vanberg/Buchanan* (1991) auch die Unvollständigkeit von A priori-Regelwissen und nehmen damit den Kritikern von evolutionstheoretischer Seite ihren Hauptansatzpunkt.

zum Gemeinwohlansatz und der öffentlichen Meinung bedrängt - auch Legitimationsaspekte in seinen Interdependenzkostenüberlegungen beachten.⁶⁰⁴

Im Zusammenhang mit dem hier zu betrachtenden Verfassungsproblem erweist sich im besonderen die Interdependenz von konstitutionell vereinbartem Entscheidungsverfahren und späteren integrationspolitischen Entscheidungsergebnissen als relevant. Dabei treten speziell zwei zu beantwortende Fragen auf: Welchen Einfluß hat erstens das zuvor festgelegte Verfahren auf folgende Politikergebnisse. Dieser Fragestellung wird für den Bereich der Kohäsionspolitik im nächsten Unterkapitel E.III. nachgegangen. An dieser Stelle hingegen interessiert zweitens, welchen Einfluß mögliche Politikergebnisse - zum Beispiel im Bereich der Strukturpolitik - auf die konstitutionellen Interessen und somit auf die befürwortete und eingesetzte Abstimmungsregel besitzen.

Im Hinblick auf die im Rat praktizierte Entscheidungsregel kann auch hier - analog zur Periodisierung von Integrationsstufen in Kapitel C. dieser Arbeit - eine Einteilung in zwei Zeitabschnitte vorgenommen werden: zum einen in eine Phase, in der trotz ursprünglich anderer konstitutioneller Bestrebungen auch auf operationeller Ebene (fast) ausschließlich nach Einstimmigkeit verfahren wurde, zum anderen in eine Phase, in der sich sowohl verfassungspolitische Interessen als auch laufende politische Entscheidungspraxis verstärkt hin zu einem qualifizierten Mehrheitsprinzip bewegen.

1. Zunächst handelte es sich in der Gemeinschaft der Sechs beim Ratskollektiv um eine sehr kleine Gruppe mit relativ homogenen Interessen. Konsensuale Entscheidungen verursachen in kleinen, homogenen Kollektiven zwar geringere Entscheidungsfindungskosten als in großen, heterogenen. Nach wie vor ist - aufgrund der Anreize zu strategischem Verhalten - bei Einstimmigkeit das Niveau der Konsensfindungskosten sehr hoch.⁶⁰⁵

Die Gründungsväter beschlossen daher, um die hohen Entscheidungsfindungskosten zu senken, in einigen bedeutenden Bereichen das Mehrheitsprinzip einzuführen.⁶⁰⁶ Diese Entscheidung fiel ihnen aufgrund einer starken politischen Integrationszielsetzung (Friedenssicherung) und der gerade in der Gründungsphase der Gemeinschaft besonders günstigen Integrationsstimmung

⁶⁰⁴ Zu Interdependenzkostenbegriff - hier jene Kosten, welche dem einzelnen Ratsmitglied aus der Tatsache kollektiver Ratsentscheidungen entstehen - und Verfassungskalkül vgl. *Buchanan/Tullock* (1962), S. 44 - 46 sowie ausführlich Kapitel 6, *Koester* (1978), S. 211 und *Kirsch* (1993), S. 111 - 117.

⁶⁰⁵ Zum funktionalen Zusammenhang zwischen den Entscheidungsfindungskosten und variierendem Entscheidungsquorum (bei gegebener Gruppengröße) vgl. *Buchanan/Tullock* (1962), S. 68 f.

⁶⁰⁶ Insbesondere im Agrar- und Außenhandelsbereich. Vgl. dazu *Hellmann* (1966), S. 261 f.

(Europa-Bewegung) nicht schwer.⁶⁰⁷ Gleichwohl bringt das Abrücken vom Einstimmigkeitserfordernis für das Ratsmitglied (wahrscheinliche) externe Entscheidungskosten mit sich.⁶⁰⁸

Um - insbesondere im Hinblick auf die zu erwartende Opposition von Partikularinteressen - das hohe Niveau der Entscheidungsfindungskosten und damit auch die gesamten Interdependenzkosten senken zu können, bedienten sich die Gründer eines konstitutionenökonomischen Hilfsmittels⁶⁰⁹: Sie konstruierten einen Schleier der Ungewißheit, indem sie die Regelentscheidung erst nach Ende der zweiten Übergangsphase am 31. Dezember 1965 in Kraft treten ließen. Überdies sollten durch den Übergang zu einem nur qualifizierten (statt einfachen) Mehrheitsprinzip⁶¹⁰ die Diskriminierungskosten minoritärer Positionen begrenzt und die Interessen des Median-Europäers hinreichend berücksichtigt werden.

Die Mehrheitsregel war jedoch in dieser frühen Integrationsphase und unter den gegebenen Bedingungen im Rat (noch) nicht zu realisieren. Zum einen besaß man keine ausreichenden Erfahrungen mit dem Mehrheitsprinzip auf internationaler Ebene. Zum anderen hatten die Regierungspolitiker den unvermeidbaren Zwang mehrheitlicher Ratsentscheidungen auf Ergebnisebene vor Augen. Je mehr man sich dem 1. Januar 1966 näherte, desto mehr wurde die bisher latente Spannung zwischen der früher getroffenen Regelentscheidung und aktuellen integrationspolitischen Interessen sichtbar. Unter den nationalen Regierungen begann eine Phase des intensiven Abwägens von Gewinn- und Verlustmöglichkeiten in den künftigen Mehrheitsfragen - niemand wollte in wichtigen Punkten überstimmt werden.⁶¹¹ Die Überlegungen mündeten nach einer Entscheidungskrise schließlich in eine Neueinschätzung, insbesondere Höherbewertung externer Entscheidungskosten. Im Anschluß an den 'Luxemburger Kompromiß'⁶¹² betreffend Angelegenheiten von sehr wichtigem Interesse erfolgte im Rat eine fast vollständige Abkehr vom Mehrheitsprinzip.⁶¹³

⁶⁰⁷ Vgl. *Kobbert* (1966), S. 119 f.

⁶⁰⁸ Zur Beziehung zwischen externen Entscheidungskosten und Entscheidungsquorum vgl. *Buchanan/Tullock* (1962), S. 64 f.

⁶⁰⁹ Vgl. allgemein dazu *Kirchgässner* (1994), S. 325.

⁶¹⁰ Vgl. Tabelle 7 im Anhang.

⁶¹¹ Vgl. *Hellmann* (1966), S. 259 f.

⁶¹² Der Begriff 'Kompromiß' ist angesichts eines Uneinigkeitsprotokolls irreführend. Vgl. Vereinbarung der sechs Mitgliedstaaten der EWG vom 29. Januar 1966.

⁶¹³ Zwar fungierte die französische Regierung mit ihrem Verhalten gewissermaßen als Vorreiter. Jedoch stellten sich mit der Zeit Nachahmer des französischen Beispiels ein. Vgl. *Lahr* (1983), S. 227 f.

2. Bis in die 80er Jahre hinein war bei Ratsentscheidungen grundsätzlich vom Einstimmigkeitserfordernis auszugehen. Das Konsensprinzip weitete sich schließlich auch auf unbedeutende Entscheidungen, welche keineswegs vitale Interessen betrafen, aus.⁶¹⁴ Währenddessen vergrößerte sich das Ratskollektiv durch den Beitritt neuer Mitgliedsländer. Da die neuen Ratsmitglieder auf ihren heimischen politischen Märkten - im Vergleich zu den Altmitgliedern - deutlich unterschiedlichen Kräfteverhältnissen unterlagen, führten die Erweiterungen gleichzeitig zu einer Heterogenisierung der Interessenlage im Rat.

Die voranstehenden Entwicklungen führten insgesamt zu einer starken Zunahme der ohnehin recht hohen Entscheidungs- und Verhandlungskosten. Die bisherige Entwicklung wird durch die Kurve E der Konsensfindungskosten bei zunehmender Gruppengröße und unverändert angewandtem Einstimmigkeitsprinzip in Abb. 4 veranschaulicht. Eine allmähliche Lähmung der gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesse in den 70er und frühen 80er Jahren war die Folge dieser Kostenentwicklung.

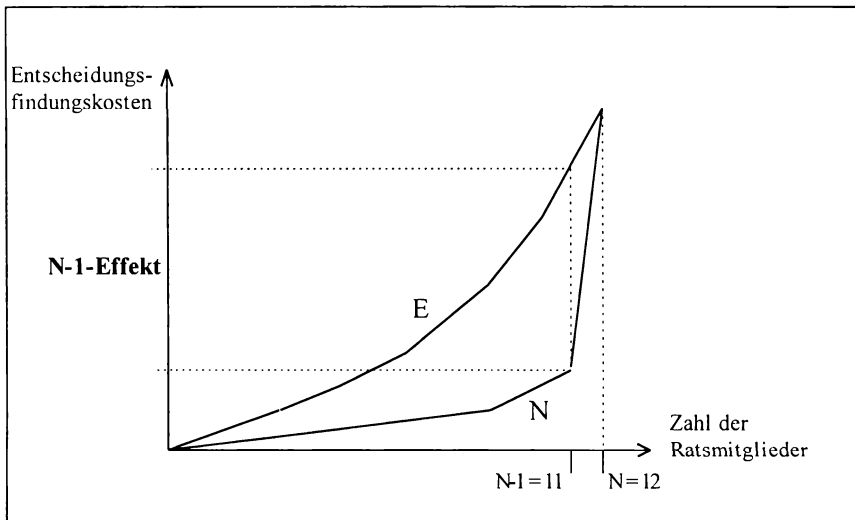


Abb. 4: Entscheidungsfindungskosten des Ratsmitglieds^a

^a Anmerkung: In Anlehnung an *Buchanan/Tullock* (1962), Abb. 10, S. 107. Für eine vereinfachte Darstellung wird ein kontinuierlicher Kurvenverlauf unterstellt.

Verfassungspolitischer Handlungsbedarf war angezeigt, um einerseits die Zeit- und Ressourcenverschwendung im ratsinternen Verhandlungsprozeß zu

⁶¹⁴ Vgl. *Teasdale* (1993), S. 570.

begrenzen,⁶¹⁵ und um andererseits Integrationsprozeß und Integrationspolitik nicht gänzlich zum Erliegen zu bringen. Einen Ausweg aus dem Dilemma bot insbesondere die Senkung des einstimmigen Entscheidungsquorums. Bei stets praktiziertem Einstimmigkeitsprinzip entwickelten sich die Entscheidungsfindungskosten jeweils von einem sehr hohen Ausgangsniveau aus. Durch die Verminderung des Quorums um nur eine (ungewichtete) Stimme konnte bereits eine erhebliche Senkung der Entscheidungsfindungskosten - in Abb. 4 durch den Knick in der Nichteinstimmigkeitskurve N bei variierendem Entscheidungsquorum angedeutet - erzielt werden. Nun waren die entscheidungswilligen Ratsmitglieder nicht mehr durch ein einzelnes Mitglied erpressbar.

Durch eine N-1-Mehrheit und die damit bewirkte Abschaffung des Konsensmonopols und Vetorechtes für jedes einzelne Ratsmitglied konnten die Ertragsaussichten individueller Investitionen in strategisches Verhandeln deutlich gesenkt werden. Die individuellen Entscheidungsfindungskosten wären im Entscheidungsgremium der Größe N nach Senkung des Quorums auf N-1 niedriger als vorher im kleineren N-1-Gremium bei Einstimmigkeit.⁶¹⁶ Diese überproportionale Senkung der Konsensfindungskosten durch das N-1-Quorum kann als N-1-Effekt - gekennzeichnet durch die vertikale Strecke zwischen den beiden gestrichelten Horizontalen - bezeichnet werden. Durch die Verfassungsänderung im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte wurde schließlich das den N-1-Effekt einschließende, bis dahin aber lediglich formal präsente Mehrheitsprinzip als effizientere Entscheidungsregel⁶¹⁷ von allen Ratsmitgliedern bekräftigt.

Zwar waren für das Ratsmitglied nun auch möglicherweise nicht gewünschte Ratsentscheidungen zu akzeptieren. Die Bereitschaft zur Inkaufnahme von wahrscheinlichen externen Kosten wird jedoch in dieser zweiten Integrationsphase von einer Reihe von Faktoren begünstigt: Zunächst hatten die Ratsmitglieder schlechte Erfahrungen mit dem Einstimmigkeitsprinzip gemacht. Mit der zunehmenden Blockierung des kollektiven Entscheidungsprozesses sowie mit der fortschreitenden Entmachtung nationaler Wirtschaftspolitiken

⁶¹⁵ "..., the costs of reaching agreement, of bargaining, are, from a 'social' point of view, wasteful." *Buchanan/Tullock* (1962), S. 112.

⁶¹⁶ Aussagen über das Verhältnis von Entscheidungsfindungskosten bei unverändert angewandtem Einstimmigkeitsprinzip sowie variierender Gruppengröße und bei variierendem Quorum sowie konstanter Gruppengröße finden sich bei *Buchanan/Tullock* (1962), S. 106 f. Es bleibt insbesondere festzuhalten, daß die Entscheidungsregelkurve N zunächst langsamer, dann schneller ansteigt und bis zur maximalen Gruppengröße stets unterhalb der Einstimmigkeitskurve E verläuft.

⁶¹⁷ Zum Effizienzbegriff in bezug auf Entscheidungsregeln vgl. *Buchanan/Tullock* (1962), S. 48.

rückte der entgangene Nutzen aus dem Nicht-Handeln des Rates in den Vordergrund.⁶¹⁸

Weiterhin ging mit der Erweiterung eine Vertiefung und damit ein Ausbau der gemeinschaftlichen Integrationspolitiken einher. Im Laufe des Integrationsprozesses kam es sowohl zu einer allmählichen Zunahme als auch zu einem neuen Mix integrationspolitisch relevanter Politikdimensionen.⁶¹⁹ Mit der Einführung unabhängiger oder allenfalls schwach verbundener integrationspolitischer Dimensionen⁶²⁰ besteht für das einzelne Ratsmitglied nicht mehr die Gefahr, ausschließlich zum Integrationsverlierer nicht-einstimmiger Ratsentscheidungen zu werden. Im Hinblick auf eine ausgewogene Verteilung der Gewinn- und Verlustchancen unter den Ratsmitgliedern ist vor anderen insbesondere die Einführung der Politikdimension Kohäsion zu nennen. Die Anreicherung des gemeinschaftlichen Politik-Mixes sowie die damit einhergehende Auflockerung der zwei sich zum Teil überlagernden Politikdimensionen Handel und Landwirtschaft begünstigte den neuen Verfassungskonsens nicht unwesentlich.

In einer mehrdimensionalen Integrationsgemeinschaft ist es für das einzelne Ratsmitglied dann auch bei heterogenisierter Mitgliedschaft vorteilhaft, einer verstärkten Anwendung des effizienzsteigernden Mehrheitsprinzips zuzustimmen. Ein Verfassungskonsens unter den Ratsmitgliedern hinsichtlich Mehrheitsregel fällt um so leichter, als das neue Abstimmungsprinzip nur in dosierter und qualifizierter Form angewandt wird: Zum einen können mit der zunächst begrenzten Anwendung des Mehrheitsprinzips Regelerfahrungen gesammelt und ein langfristiger Interessenausgleich geschaffen werden. Zum anderen wird durch Stimmenwägung und eine im Regelfall qualifizierte Mehrheit politisch relevanten Interessenkoalitionen und Sperrminoritäten Rechnung getragen.⁶²¹ In Anbetracht des verringerten Aufwandes für die Bildung sperrender Koalitionen können auch die Vertreter von Minderheitsinteressen - wie zum Beispiel die Regierungspolitiker der Mittelmeeranrainer, der Südstaaten oder rückständiger Volkswirtschaften - der Anwendung eines Mehrheitsquorums zustimmen.

Zusammenfassend läßt sich zur konstitutionellen Vereinbarung des im tagepolitischen Geschäft praktizierten Entscheidungsquorums festhalten: In der Frühphase der EWG fehlte es nicht nur an Regelerfahrung mit supranationalen

⁶¹⁸ Zur Opportunitätskosten-Interpretation externer Entscheidungskosten vgl. *Buchanan/Tullock* (1962), S. 87 sowie *Borrmann* (1991), S. 138 f.

⁶¹⁹ Zur mehrdimensionalen Politikbetrachtung vgl. *Kirsch* (1980), S. 47 und (1993), S. 131.

⁶²⁰ Entscheidend ist, daß keine Politikdimension dominiert und sich die einzelnen Dimensionen überschneiden bzw. ihre Ergebnisse sich wechselseitig kompensieren. Vgl. *Kirsch* (1980), S. 50 und (1993), S. 135.

⁶²¹ Vgl. *Schweitzer* (1995), Art. 148, Rn. 5.

Mehrheitsentscheidungen. Darüber hinaus war das Einstimmigkeitsprinzip unter den vorherrschenden Interdependenzkostenverhältnissen optimale Entscheidungsregel. Mit zunehmender Erweiterung und Vertiefung der Gemeinschaft erwies sich eine allmähliche Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip als vorteilhaft. Hierbei spielte angesichts einer vergrößerten und heterogenisierten Ratsmitgliedschaft nicht zuletzt die neue gemeinschaftliche Politikdimension Kohäsion eine bedeutende Rolle.

III. Ratsentscheidungen auf operationeller Ebene

Im voranstehenden Unterkapitel sind die Regeln für das Fassen kollektiver Ratsentscheidungen aus konstitutionenökonomischer Sicht analysiert worden. Im Rahmen eines ergebnisorientierten Ansatzes wird im weiteren zu untersuchen sein, wie Ratsbeschlüsse über konkrete integrations- und kohäsionspolitische Sachverhalte unter den nunmehr gegebenen Entscheidungsregeln zustandekommen. Basiseinheit der folgenden Analyse wird also der einzelne, sachlich-inhaltlich von anderen Bereichen abgrenzbare Agendapunkt in den Ratsverhandlungen sein.⁶²² Als Verhandlungsobjekte lassen sich je nach Aggregationsniveau der Verhandlungsführung verschiedene Projekte und Programme einzelner Politikfelder oder ganze Politikbereiche unterscheiden.

Im Zentrum der Ergebnisanalyse steht weiterhin das Ratsmitglied. Allerdings befindet sich das Ratsmitglied auf operationeller Ebene in einer konkreten integrationspolitischen Entscheidungssituation. Hier lassen sich die Interessen einzelner Ratsmitglieder leichter voneinander unterscheiden und identifizieren.⁶²³ Die Annahme eines repräsentativen Ratsmitglieds muß daher bei der Untersuchung einzelner Ratsentscheidungen gelockert werden. Präferenzen und Verhalten des jeweiligen Ratsmitglieds in einer bestimmten integrationspolitischen Frage ergeben sich vielmehr aus den sehr konkreten und handfesten Interessen der Gruppen auf dem heimischen politischen Markt - ebenfalls eine Konkretisierung des in Kapitel C. untersuchten repräsentativen politischen Marktes -, gegebenenfalls von persönlichen Interessen beeinflusst. So wird in diesem Unterkapitel ausschließlich vom individuellen Ratsmitglied gesprochen.

Mit der Analyse des laufenden integrationspolitischen Prozesses werden zwei explikative Ziele verfolgt: Zum einen sollen grundsätzliche Funktionswei-

⁶²² Der angelsächsische Begriff *Issue* wird hier und im folgenden mit den Termini Verhandlungsobjekt bzw. Agendapunkt umschrieben. "Issues are separate items that appear on the agenda of negotiators." Haas (1980), S. 364.

⁶²³ Vgl. allgemein für Entscheidungsverfahren Buchanan/Tullock (1962), S. 120.

se und Funktionsbedingungen des ratsinternen Entscheidungsmechanismus - der sogenannten Gemeinschaftsmethode - erklärt werden. Zum anderen ist zu untersuchen, wann und warum es speziell zu bestimmten kohäsionspolitischen Ratsentscheidungen bzw. integrationspolitischen Entscheidungen mit kohäsionspolitischen Teilelementen kommt. Dazu sind in E.III.1. zunächst einige Vorüberlegungen zur Verhandlungsbasis der operationellen Beschlußfassung im Rat anzustellen, bevor anschließend in E.III.2. konkrete kohäsionspolitische Verhandlungsergebnisse analysiert werden.

1. Verhandlungsgrundlage und Einigungsvoraussetzungen

Die meisten integrationspolitischen Entscheidungen, insbesondere aber die wesentlichen, werden von den Ratsmitgliedern auf konsensualem Wege getroffen. Es ist daher zu fragen, auf welcher gemeinsamen Grundlage derart erfolgreiche, alle im Rat vertretenen Parteien umfassenden Beschlüsse basieren. Hier bieten sich verschiedene Erklärungsansätze an: zum einen solche, die sich auf die Einigungsmöglichkeiten innerhalb eines Politikbereiches beschränken, zum anderen solche, die sich auch auf bereichsfremde Kompensationen oder bereichsübergreifende Koppelgeschäfte stützen.

1. Der integrationspolitische Erfolg des höchsten gemeinschaftlichen Entscheidungsgremiums mag zu einem Teil auf das ratsintern akzeptierte, auf Konsens bedachte Entscheidungsverfahren und das bisher praktizierte Konzept der Vollintegration zurückzuführen sein. Angesichts des bereits erreichten integrationspolitischen *acquis communautaire* und der vertraglichen Zielsetzungen⁶²⁴ kann jedoch die Hypothese, daß die Ratsmitglieder ein großes gemeinsames Integrations- und Kohäsionsinteresse besitzen, aufgestellt werden. Die Ratsmitglieder behandeln folglich Punkte von gemeinsamem Interesse und kommen aufgrund der übereinstimmenden Interessenlage zu integrationspolitischen Entscheidungen.

Zwar agieren die nationalen Regierungspolitiker auf vergleichbar strukturierten politischen Märkten und unterliegen ähnlichen Anreizstrukturen. Tatsächlich weichen sowohl die konkrete Ausgestaltung von Verhandlungsbeschränkungen als auch Organisation und Stärke der verschiedenen Gruppen auf den national konkretisierten politischen Märkten erheblich voneinander ab. Die einzelnen Regierungspolitiker bringen folglich im Rat ganz unterschiedliche Interessen bzw. Präferenzen mit unterschiedlicher Intensität zum Ausdruck.⁶²⁵

⁶²⁴ Vgl. hierzu Art. 2 und 3 EG-Vertrag.

⁶²⁵ Kein Interesse ist gleichzusetzen mit einer Präferenzintensität von Null. Zur Unwahrscheinlichkeit übereinstimmender Individual- und Politiker-Präferenzintensitäten

Ein erhöhtes Maß an Interessenheterogenität ist insbesondere durch die zunehmende Zahl von Neumitgliedern mit vergleichsweise rückständigen Wirtschaftsstrukturen und Entwicklungsstand gegeben. Konsensuale Ratsentscheidungen über einzelne Verhandlungspunkte sind demnach nur in Ausnahmefällen möglich. Wenn aber die durch die nationalen Regierungspolitiker artikulierten Interessen divergieren, stellt sich die Frage, wie diese im Rat regelmäßig zu einstimmigen integrations- und kohäsionspolitischen Beschlüssen gelangen.

Für separate integrationspolitische Bereiche besteht die Möglichkeit, daß bisherige Einzelentscheidungen des Rates zumindest für kein Ratsmitglied bzw. seine Klientel absolute Wohlfahrtseinbußen erbracht haben. Auch wenn gegenüber einzelnen Agendapunkten unterschiedliche Präferenzintensitäten bestanden, so war aufgrund der allseitig positiven Integrationsgewinne doch immerhin ein kleinster gemeinsamer integrationspolitischer Nenner, auf dem eine Einigung möglich gewesen wäre, vorhanden.⁶²⁶

In der integrationspolitischen Praxis erwiesen sich jedoch wichtige Integrationspolitiken - wie die Agrarpolitik⁶²⁷ - sehr wohl als nachteilig für verschiedene nationale Regierungspolitiker und deren Gruppen. Bei den im Rat geltenden Entscheidungsquoten dürften sie folglich gar nicht zustande kommen. Erschwerend kommt hinzu, daß das Stimmverhalten der öffentlich miteinander konkurrierenden Ratsparteien nicht allein von absoluten, sondern auch von Einkommens- und Gewinnrelationen abhängig ist.⁶²⁸ Insbesondere die politische Rationalität gebietet es dem Ratsmitglied, nach Möglichkeit nur einer dem jeweiligen politisch-ökonomischen Gewicht angemessenen Ertragsverteilung aus gemeinsamen Beschlüssen zuzustimmen.⁶²⁹ Gleichwohl werden integrationspolitische Entscheidungen im Rat einstimmig beschlossen.

2. Lassen sich Ratsbeschlüsse nicht als auf einen integrationspolitischen Bereich beschränkte Einzelentscheidungen erklären, müssen bereichsfremde Aspekte miteinbezogen werden. Eine Möglichkeit, auch integrationspolitische Entscheidungen mit ungleichmäßig verteilten Wohlfahrtseffekten einstimmig zu treffen, ist durch direkten Stimmenkauf gegeben: Ist der Gesamtnutzen der kollektiven Entscheidung groß genug, können von einzelnen Ratsbeschlüssen absolut benachteiligte Parteien durch direkte Transferzahlungen kompensiert

vgl. *Buchanan/Tullock* (1962), S. 125 f. sowie *Mueller* (1989), S. 82; speziell zum Rat vgl. *Borrmann* (1991), S. 144 und *Weber/Wiesmeth* (1994), S. 337.

⁶²⁶ Vgl. dazu *Moravcsik* (1991), S. 25 f. und 49.

⁶²⁷ Dies gilt im besonderen für Großbritannien sowie Portugal. Vgl. *Weber/Wiesmeth* (1991), S. 257 und *Axt* (1993), S. 420.

⁶²⁸ Gerade im Kohäsionsbereich kommt es den politischen Entscheidungsträgern auf *relative* Unterschiede an. Vgl. *Franzmeyer* (1991), S. 77. Die Ratsmitglieder besitzen mit anderen Worten nicht unabhängige, sondern *interdependente* Nutzenfunktionen.

⁶²⁹ Zur politischen Rationalität vgl. *Heckathorn/Maser* (1987), S. 155 f.

werden. Darüber hinaus ist durch Umverteilung räumlich ungleichmäßig anfallender Integrationsgewinne die Ausgangsverteilung wiederherstellbar, so daß auch relative Positionsveränderungen ausgeglichen werden können. Ein offener Stimmen(ver)kauf stellt allerdings auch im europapolitischen Bereich keine reale Option dar. Während im nationalen Gesetzgebungsverfahren moralisch-ethische Bedenken und legale Restriktionen gegen einen freien Stimmen(ver)kauf geltend gemacht werden,⁶³⁰ sprechen auf europäischer Ebene Prestigeverluste und Popularitätseinbußen insbesondere für den zahlenden Regierungspolitiker dagegen.⁶³¹

Die distributiven Probleme integrationspolitischer (Einzel)Entscheidungen können jedoch gelöst werden, wenn man die zeitliche Dimension des europapolitischen Entscheidungsprozesses und seine fest institutionalisierte Form berücksichtigt.⁶³² Der europäische Integrationsprozeß besteht aus einer Abfolge integrationspolitischer Einzelentscheidungen. Besteht keine Gelegenheit zum direkten Stimmenkauf, ergibt sich bei unterschiedlichen (relativen) Präferenzintensitäten allein aus dem zeitlichen Zusammenhang von Ratsentscheidungen die Möglichkeit, sonst unabhängige Agendapunkte verhandlungstaktisch zu verknüpfen und Stimmen auszutauschen.⁶³³

Aus der Diskussion in Unterkapitel E.II. ist abzuleiten, daß der nationale Regierungspolitiker im Rat - ungeachtet seiner jeweiligen Präferenzintensität und der heimischen Interessen - zu jedem Verhandlungspunkt zumindest ein Stimmrecht, wenn nicht die entscheidende Stimme besitzt. Für den Ratsvertreter ist es unter diesen Umständen vorteilhaft, seine Stimme bei Verhandlungsobjekten, gegenüber denen er indifferent ist, für eine stimmliche Unterstützung in für ihn wichtigen Punkten einzutauschen.⁶³⁴ Damit es zu einem derart Präferenzintensitäten berücksichtigenden, wechselseitig vorteilhaften Tausch unter den Ratsmitgliedern kommen kann, müssen - im Gegensatz zum Separatbeschluß - noch weitere Voraussetzungen erfüllt sein.

Wenn es zum Stimmentausch kommen soll, ist das Vorhandensein von mindestens zwei Stimmobjekten erforderlich. In der Regel werden einem Verhand-

⁶³⁰ Vgl. *Johnson* (1991), S. 215.

⁶³¹ Vgl. ähnlich *Tollison/Willet* (1979), S. 426 sowie *Weber/Wiesmeth* (1991), S. 258.

⁶³² Zur zeitlichen Dimension des politischen Prozesses vgl. *Buchanan/Tullock* (1962), S. 121.

⁶³³ Ein inhärenter Zusammenhang bzw. eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen den Teilkomponenten ist für ein erfolgreiches Koppelgeschäft nicht erforderlich, kann jedoch für den von der öffentlichen Meinung in der Regel verurteilten Stimmentausch legitimierend wirken.

⁶³⁴ Zum Begriff des *Logrolling* respektive *Vote Trading* vgl. *Miller* (1977), S. 53 und *Stratman* (1992), S. 1163.

lungspunkt weitere ungeklärte Fragen zur gemeinsamen Lösung hinzugefügt.⁶³⁵ Unabdingbar für eine erfolgreiche Verknüpfung verschiedener Verhandlungsobjekte ist deren unterschiedliche relative Bewertung durch die einzelnen Ratsmitglieder.⁶³⁶ Im Idealfall ergibt sich ein Verhandlungspaket, welches zu einer ausgewogenen Verteilung der Integrationsgewinne unter den Verhandlungsparteien führt. Im einfachsten Fall lassen sich zwei Integrationsfragen mit entgegengesetzten geographisch-nationalen Wohlfahrtswirkungen gemeinsam durch zwei Verhandlungsparteien (Koalitionen) zur Entscheidung bringen. Dazu liefert das Repertoire von Integrationspolitiken hinreichend Kombinationsmöglichkeiten. Auf diese Weise können selbst integrationspolitische Einzelentscheidungen mit einer ausgeprägt schiefen Gewinnverteilung getroffen werden.

Zur Maximierung des Integrationsgewinns und optimalen Ausbalancierung des Verhandlungsergebnisses wäre zwar ein Verhandlungspaket mit möglichst vielen Einzelkomponenten zu schnüren. In der integrationspolitischen Realität stehen dem jedoch nur begrenzte Informationsverarbeitungskapazitäten der Entscheidungsträger entgegen.⁶³⁷ Das Hinzufügen weiterer Punkte sowie die nur schwer absehbaren Folgen bedeutender integrationspolitischer Entscheidungen führen rasch zu komplexen Entscheidungsproblemen. Da es sich hier sowohl um integrationspolitisch weitreichende als auch um Streitpunkte handelt, kann ausschließlich eine Klärung auf höchster Ratsebene, also im Europäischen Rat, und nicht durch Sachverständige in entsprechenden Expertengremien erfolgen. Unter Berücksichtigung von Informationsverarbeitungsmöglichkeiten und Verhandlungskosten wird in der Ratspraxis daher nur eine sehr begrenzte Anzahl offener Fragen in einen gemeinsamen Verhandlungskontext gestellt. Auf diese Weise kann bei vertretbarem Aufwand für die Verhandlungsparteien eine Einigung erzielt werden.

Weiterhin erfordert das Zustandekommen eines integrationspolitischen Tauschgeschäfts, daß alle Beteiligten einen positiven Nettogewinn aus dem Gesamtpaket erzielen. Die Zahl der zu beteiligenden Verhandlungsparteien ergibt sich aus dem vereinbarten Entscheidungsquorum für die betreffende integrationspolitische Frage.

Wenn es zu langfristigen und dauerhaften integrationspolitischen Tauschgeschäften zwischen den Ratsmitgliedern kommen soll, dürfen schließlich die Transaktionskosten der Kooperation nicht zu hoch sein. Von großer Relevanz für den Abschluß internationaler Tauschvereinbarungen erweist sich in diesem Zusammenhang die Institutionalisierung gemeinschaftlicher Entscheidungspro-

⁶³⁵ Für eine Definition von *Issue Linkage* vgl. Haas (1980), S. 372 und Sebenius (1983), S. 287.

⁶³⁶ Zu dieser Grundvoraussetzung vgl. Mueller (1989), S. 83.

⁶³⁷ Vgl. allgemein Tollison/Willet (1979), S. 438.

zesse im Rat. Hierdurch werden die Kosten intergouvernementaler Transaktionen gesenkt und so untereinander vorteilhafte Tauschakte erleichtert.⁶³⁸ Im einzelnen lassen sich folgende Argumente anführen:

Erstens handelt es sich um eine relativ kleine Gruppe von Ratsmitgliedern, welche auch in Zukunft wiederholt in Interaktion treten. So kann sich Kooperation zwischen ihnen auch bei sukzessiver Themenbehandlung sowie in Form intertemporaler oder zeitraumbezogener Tauschgeschäfte entwickeln.⁶³⁹ Einseitig unkooperatives Verhalten in einem integrationspolitischen Bereich ließe sich unter solch einem internationalen Regime⁶⁴⁰ nicht von anderen Entscheidungsfeldern isolieren. Zweitens ergeben sich aus der Institution Ratspräsidentschaft die Transaktionskostenvorteile einer zentralisierten Verhandlungsführung.⁶⁴¹ Darüber hinaus setzt die Ratspräsidentschaft Anreize für eine erfolgreiche Verhandlungsführung; denn das internationale Ansehen des Vermittlers ist unmittelbar mit dem Abschluß konkreter integrationspolitischer Vereinbarungen verbunden. Zuletzt ist das Stimmverhalten der einzelnen Verhandlungsparteien durch intern offene Abstimmung gegenseitig beobachtbar. So kann die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen - hier im besonderen ein bestimmtes Stimmverhalten - leicht überwacht werden.

Für die operationelle Beschlußfassung im Rat ist demnach festzuhalten: Prinzipiell besteht für die Regierungspolitiker die Möglichkeit, sich über einen einzelnen Politikbereich zu einigen - vorausgesetzt, ein hinreichend großes gemeinsames Interesse existiert. Tatsächlich scheint ein derart großer gemeinsamer Nenner, wie ihn die von konstitutioneller Ebene vorgegebene Abstimmungsregel erfordert, für einen einzelnen Politikbereich sehr unwahrscheinlich. Dies gilt um so mehr, als der eigentliche Verhandlungsspielraum paretooptimaler Lösungen aufgrund der vorherrschenden Abneigung gegen relative Diskriminierungen noch weiter reduziert ist. Die Ratsmitglieder müssen sich daher mit dem bereichsübergreifenden Verfahren des Stimmentauschs behelfen. Obschon für integrationspolitische Tauschgeschäfte noch weitere Erfolgsbedingungen zu beachten sind, bestehen hierfür auf Ratsebene doch besonders günstige institutionelle Voraussetzungen.

⁶³⁸ Vgl. allgemein für internationale Organisationen *Weber/Wiesmeth* (1994), S. 330. Während also die Institutionalisierung gemeinschaftlicher Entscheidungsprozesse im Rat *im Innenverhältnis* - unter den Regierungspolitikern - zu Transaktionskostensparnissen führt, resultieren aufgrund der nicht öffentlichen und wenig transparenten Ratsverhandlungen *im Außenverhältnis* - zum jeweiligen nationalen politischen Markt - Transaktionskostenerhöhungen. Vgl. Abschnitt C.V.2.

⁶³⁹ Zur Evolution von Kooperation bei eigennützig handelnden Individuen vgl. *Axelrod* (1981), S. 306 f.

⁶⁴⁰ Zum Regime-Begriff vgl. *Haas* (1980), S. 358.

⁶⁴¹ Zu Bedeutung und Vorteil eines zentralisierten Stimmentauschs vgl. *Koford* (1982), S. 247.

2. Kohäsionspolitische Verhandlungsergebnisse

Nachdem im vorigen Abschnitt einige allgemeine Überlegungen zur integrationspolitischen Verhandlungsgrundlage sowie zu den Einigungsbedingungen einer integrations- und kohäsionspolitischen Beschlußfassung im Rat angestellt worden sind, sollen im folgenden konkrete kohäsionspolitische Verhandlungsergebnisse bzw. Resultate mit bedeutenden kohäsionspolitischen Teilkomponenten genauer untersucht werden. Auf- und Ausbau der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik erfolgten seit Mitte der 70er Jahre in mehreren Einzelschritten. Die weitere Untersuchung soll sich gleichwohl auf eine Betrachtung der quantitativ und qualitativ bedeutsamsten Entwicklungsschritte dieses Politikbereiches in den Jahren 1988 sowie 1993 beschränken.

Nach den voranstehenden Ausführungen werden strukturelle Programme im Rat beschlossen, wenn alle Beteiligten von ihnen als kohäsionspolitische Einzelentscheidung oder im Rahmen eines umfassenderen integrationspolitischen Verhandlungspaketes profitieren. In Abschnitt E.III.2.a) soll erstere Hypothese für einen gesonderten Politikbereich diskutiert werden: Inwieweit kann sich Kohäsionspolitik als separates Verhandlungsobjekt im Rat unter den gegebenen institutionellen Randbedingungen behaupten? In den daran anschließenden Abschnitten E.III.2.b) und c) ist weiterhin die Gegenthese vom integrationspolitischen Koppelgeschäft anhand zweier historischer Fallstudien zu den bislang wichtigsten kohäsionspolitischen Entscheidungen in der Gemeinschaft auf ihre Tragfähigkeit hin zu untersuchen.

Als Verknüpfungsmöglichkeit für die beiden Strukturfondsreformen ergibt sich sowohl ein zeitlicher wie auch ein entscheidungsmäßiger Zusammenhang mit bedeutenden Fortschritten in der Markt- und in der Währungsintegration - einerseits mit dem Binnenmarkt '92, andererseits mit der Wirtschafts- und Währungsunion. Zwar sind beide Reformen im Kontext umfangreicher haushaltspolitischer Programme (*Delors-Pakete*) beschlossen worden. Jedoch stellt die jeweilige Verdoppelung der Strukturfördermittel die jeweils bedeutendste materielle Neuerung dar.⁶⁴² Vereinfachende, zudem mit real existierenden Restriktionen bei der Informationsverarbeitung übereinstimmende Annahmen beeinträchtigen die Gültigkeit der unten folgenden Stimmentauschanalyse nur unwesentlich. Doch zunächst soll der kohäsionspolitische Bereich isoliert betrachtet werden.

⁶⁴² Vgl. dazu *Jouret* (1993), S. 392 und 394.

a) Kohäsion als separates Verhandlungsobjekt?

Dieser Abschnitt soll sich mit der Hypothese vom gemeinsamen Kohäsionsinteresse befassen. Dazu ist zu prüfen, ob sich kohäsionspolitische Entscheidungen, insbesondere die vorgenannten Strukturfondsreformen allein im Rat durchsetzen können. Dabei ist für die Grundsatzentscheidung über tiefgreifende strukturpolitische Neuerungen von einem Einstimmigkeitserfordernis auszugehen, während für rangniedrigere kohäsionspolitische Beschlüsse das qualifizierte Mehrheitsprinzip gilt.⁶⁴³

Da sich politische Repräsentation und Rechenschaft im Rat nach nationalen und damit geographischen Gesichtspunkten gestaltet, ist für das Zustandekommen kohäsionspolitischer Beschlüsse vor allem die geographisch-nationale Verteilung von Wohlfahrtsgewinnen aus Kohäsionsmaßnahmen relevant. Es gilt also zunächst, geeignete Indikatoren zu finden, welche die räumliche Vorteilswirkung einer gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik anzeigen. Für die Verhandlungsphase kommt dabei der zu erwartenden Fördermittelverteilung große Bedeutung zu. Denn bei Strukturförderung handelt es sich um eine vorwiegend mittelfristige Wirtschaftspolitik, deren letztendliche Auszahlungen und Mittelbindungen von den politischen Entscheidungsträgern ex ante nur bedingt vorzusehen sind.

Sofern des weiteren die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik weniger als Ad hoc-Kompensation, sondern in erster Linie als systematische, auf ein Kohäsionsziel gerichtete wirtschaftspolitische Maßnahmenbündel verstanden wird, lassen sich die von den Entscheidungsträgern wahrgenommenen und erwarteten Vorteile aus einer gemeinschaftlichen Strukturförderung an objektiven Kriterien festmachen. Wenngleich sich in der Kohäsionsförderung der Gemeinschaft diskretionäre Ansatzpunkte und mancherlei regionalpolitisch sachfremde Entscheidung finden, so spricht doch insbesondere die mit der Reform von 1988 umgesetzte Intention eines integrierten, an einem Zielsystem sowie an allgemeinen Grundsätzen ausgerichteten strukturpolitischen Ansatzes für eine derartige Vorgehensweise.⁶⁴⁴

Ziel einer solchen Kohäsionspolitik ist es, wirtschaftlich und sozial disparitäre Verhältnisse in den Teilgebieten der EG einander anzunähern.⁶⁴⁵ Zwischenstaatliche Disparitäten stehen jedoch nicht nur aufgrund des signifikanten Ländereffektes bei den raumwirtschaftlichen Ungleichgewichten in der Ge-

⁶⁴³ Zu ersterem vgl. den dafür eigens formulierten Art. 130d E(W)G-Vertrag; für letzteres ist insbesondere die Festlegung der Ziel 1-Gebietskulisse anzuführen. Vgl. Art. 8 Abs. 3 Strukturfonds-Rahmenverordnung.

⁶⁴⁴ Zum integrierten Förderansatz vgl. *Gabriel/Menzel* (1989), S. 588.

⁶⁴⁵ Vgl. hierzu die begrifflich-inhaltlichen Ausführungen in Abschnitt A.III.

meinschaft,⁶⁴⁶ sondern im besonderen aufgrund der national bestimmten Verhandlungsführung im Rat im Zentrum der raumwirtschaftspolitischen Diskussion. In der kohäsionspolitischen Debatte finden zwei Maßstäbe breite Akzeptanz: Als Indikator für die Annäherung der Wirtschaftskraft bzw. Wohlstandsniveaus das jeweilige Pro-Kopf-Einkommen, als Maßstab mehr oder weniger ausgeglichener sozialer Lebensverhältnisse die jeweilige Arbeitslosenquote. Da sich die kriterienbezogene Kohäsionspolitik der Gemeinschaft an diesen Indikatoren orientiert, kann die zu erwartende Verteilung der Vorteile aus Kohäsionspolitik aus Tabelle 3 abgelesen werden.

Tabelle 3

Zwischenstaatliche Disparitäten in der EG/12^a

Indikator:	L	D	DK	F	UK	I	NL	B	E	IRL	GR	P
BIP/Kopf	127	113	110	109	106	105	103	101	75	65	54	54
ALQ	21	57	83	105	95	113	88	96	193	179	66	56

^a Anmerkung: EG/12 = 100; zu BIP/Kopf: in KKS (1989) vgl. *Kommission* (1991), Tab. A.3, S. 86; Arbeitslosenquote (ALQ): Durchschnitt 1987 - 92 berechnet aus *EUROSTAT* (1993a), Tab. 3.22, S. 152.

Tabelle 3 zeigt das Ausmaß der zwischenstaatlichen Disparitäten zur Zeit der Strukturfondsreformen anhand des mittelfristig nur wenig varianten Pro-Kopf-BIP sowie anhand einer mehrjährigen Arbeitslosenquote. Danach weisen Irland sowie einige Mitgliedsländer der mediterranen Peripherie deutliche Entwicklungsrückstände auf, ersteres sowie Spanien überdies eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit. Aufgrund der primär am Pro-Kopf-Einkommen orientierten Kohäsionspolitik, insbesondere aber aufgrund der intendierten Heranführung der rückständigsten und strukturschwachen Wirtschaftsgebiete an ein mittleres gemeinschaftliches Einkommensniveau⁶⁴⁷ - hier als EG/12 = 100 dargestellt - kann eine sehr ungleichmäßige geographisch-nationale Vorteilsnahme aus einer systematisch ausgleichsorientierten Kohäsionspolitik prognostiziert werden.

Ungeachtet ihrer langfristig möglicherweise positiven Wirkungen auf endogene Entwicklungspotentiale stellt eine primär auf Einkommensrelationen bezogene Kohäsionspolitik zumindest kurzfristig zuvörderst Verteilungspolitik

⁶⁴⁶ Vgl. dazu *Oddo/Poinat* (1989), S. 56.

⁶⁴⁷ Vgl. dazu den Wortlaut des Art. 130a EG-Vertrag.

dar. Bei Einbeziehung der Finanzierungsseite wird die separat verhandelte Kohäsionsaufgabe zum Umverteilungsproblem mit Nullsummencharakter. Die Ratsvertreter aus fortgeschritteneren Mitgliedsländern erfahren über den Gemeinschaftshaushalt eine mittelbare Einschränkung ihres finanzpolitischen Spielraumes und geraten gegenüber den Gruppen auf ihren nationalen politischen Märkten in argumentative Notlagen. Sie verschlechtern sich also gegenüber dem Status quo und versuchen daher, mit Hilfe defensiver Strategien eine solidarische Fortentwicklung der Gemeinschaft zu blockieren. Da - wie aus Tabelle 3 ersichtlich - schließlich nur eine Minderheit, auf jeden Fall aber nicht mehr als die Hälfte der Ratsvertreter von einer vermehrten kriterienbezogenen gemeinschaftlichen Fördertätigkeit profitierte, wären in Anbetracht der entscheidungsnotwendigen Quoren weder Grundsatz- noch tagespolitische Entscheidungen im Bereich der Kohäsionspolitik durchsetzungsfähig.

Tabelle 4

Strukturfördermittelverteilung nach Mitgliedstaaten 1989 - 93^a

Indikator:	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	VK
GFK-Mittel	1,1	0,5	9,2	12,0	22,0	8,2	6,6	16,8	0,1	1,1	12,7	9,8
GFK/BIP	0,09	0,06	0,09	2,23	0,70	0,11	2,30	0,25	0,08	0,06	2,65	0,16

^a Anmerkung: Angaben jeweils in Prozent; nationaler Anteil an den GFK-Mitteln berechnet aus *Kommission* (1995a), S. 4; Anteil der GFK-Mittel am jeweiligen BIP berechnet aus *EUROSTAT* (1995b), Tab. 2.1, S. 41 und *Kommission* (1995a), S. 4 mit BIP in jeweiligen Preisen und Wechselkursen.

Die separate Erklärung einer hauptsächlich an gemeinschaftlichen Einkommensverhältnissen orientierten Kohäsionspolitik scheint angesichts der fast universalistischen Tendenzen⁶⁴⁸ im Bereich der Kohäsionsförderung wenig plausibel. Zwar ist die volkswirtschaftliche Bedeutung der gemeinschaftlichen Strukturförderung in den einzelnen Mitgliedstaaten gemessen am jeweiligen nationalen BIP recht unterschiedlich. Jedoch ging - wie aus Tabelle 4 zu ersehen - in der abgeschlossenen fünfjährigen Programmperiode 1989 - 93 kein Ratsvertreter bei der Verteilung der nach nationalen Gesichtspunkten zu vergebenden Mittel für Gemeinschaftliche Förderkonzepte (GFK) leer aus.⁶⁴⁹

⁶⁴⁸ Zum Phänomen des Universalismus vgl. *Shepsle/Weingast* (1981a), S. 96 und *Niou/Ordeshook* (1985), S. 246.

⁶⁴⁹ Der Anteil der GFK-Mittel an den Strukturfonds 1989 - 93 betrug 89 %; der Rest entfällt auf von der Kommission nach eigenem Ermessen vorzunehmende Gemein-

Eine bessere Erklärungsmöglichkeit für die universale gemeinschaftliche Kohäsionsförderung bieten innerstaatliche Disparitäten. Obschon einzelne interne Disparitäten durch das BIP anstelle des BSP administrativer Metropolregionen in Tabelle 5 überzeichnet werden (Ausreißerkritik),⁶⁵⁰ so gewährleistet doch die NUTS-II- im Gegensatz zur NUTS-III-Ebene räumliche Ausgleichseffekte und somit eine in der Tendenz zutreffende Aussage: Jedes Mitgliedsland hat ungeachtet seines jeweiligen Entwicklungsstandes unter wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zu leiden. Daher und unter Berücksichtigung der insbesondere gegen die Regierungen wohlhabenderer Mitgliedstaaten strengen Beihilfenkontrollen der Kommission gemäß Art. 92 EG-Vertrag haben auch letztere ein beachtliches Interesse an gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen.

Tabelle 5

Disparitäten innerhalb der Mitgliedstaaten^a

Indikator:	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	VK
BIP	62	71	15 42	61	50	23 48	k.R.	43	k.R.	61	44	50
ALQ	297	142	- 371	318	318	565 266	k.R.	665	k.R.	197	395	677

^a Anmerkung: Relation BIP ärmste/reichste NUTS II-Region (1989 - 91) berechnet aus *Commission* (1994), Tab. A. 25, S. 192 - 194; k.R. = keine Regionalisierung und damit auch keine regionalisierten Daten verfügbar; Deutschland: Gebietsstand ab/bis zum 3. Okt. 1990; Frankreich: mit/ohne Départements d'Outre-mer (DOM); Relation höchste/niedrigste NUTS II-Arbeitslosenquote (ALQ) der Jahre 1988 - 90 berechnet aus *Kommission* (1991), Tab. A.25, S. 112 - 114.

Schließlich sind die Wohlfahrtseffekte der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik im Raum konzentriert. Hingegen werden ihre Finanzierungskosten im Rahmen des Eigenmittelsystems durch allgemeine(re) Steuern und Abgaben aufgebracht - auch wenn dieses zunehmend durch distributive Elemente beherrscht wird.⁶⁵¹ Für jedes Ratsmitglied ist es folglich - ähnlich wie für das

schaftsinitiativen (GI) und andere besondere Maßnahmen. Vgl. *Kommission* (1995a), S. 3.

⁶⁵⁰ Auf regionaler Ebene sind nur regionalisierte BIP-Werte verfügbar. Für Einzelheiten vgl. *Oddo/Poinat* (1989), S. 51, *Commission* (1994), S. 41 und *EUROSTAT* (1995a), S. 8.

⁶⁵¹ Entscheidend ist die allgemeinere Mittelaufbringung durch den europäischen Steuerzahler im Vergleich zur konzentrierten Mittelverwendung. Zur Lastenverteilung im Eigenmittelsystem vgl. *Messall/Klein* (1993), S. 381 und 383.

wahlkreisrational handelnde MdEP⁶⁵² - zunächst nur rational, bei gegebenem Finanzierungsanteil am EG-Haushalt seinen Nettovorteil durch eine möglichst hohe Rückflußquote über die Struktur- und Kohäsionsfonds zu maximieren. Darüber hinaus sind kohäsionspolitische Wohltaten von den Zielgruppen wesentlich leichter zu identifizieren als nationale Steueranteile im komplizierten Eigenmittelsystem durch die latente Gruppe der Steuerzahler.

Allerdings handelt es sich beim Rat im Vergleich zum Europäischen Parlament um eine relativ kleine Gruppe, so daß Finanzierungszusagen unter den Ratsmitgliedern nur in begrenztem Ausmaß zu erwarten sind. Eine Saldierung der EG-Haushaltstransaktionen nach geographisch-nationalen Gesichtspunkten sowie Forderungen von seiten der größten Nettozahler - vor allen Dingen Deutschland sowie Großbritannien - nach einem *juste retour* stellen demnach eine separate Durchsetzung kohäsionspolitischer Programme in Frage.⁶⁵³

Auch wenn politökonomische Erklärungsansätze grundsätzlich nur partieller Natur sein können; die These von der separaten Durchsetzungsfähigkeit einer an allgemein geltenden Förderkriterien und Grundsätzen orientierten Kohäsionspolitik stößt auf eine ganze Reihe ernst zu nehmender Einwände. Alternativ zu Kohäsion als separatem Verhandlungsobjekt bietet sich die Erklärung als integrationspolitisches Koppelgeschäft mit kohäsionspolitischer Teilkomponente an. Durch die Verknüpfung unterschiedlicher Verhandlungsgegenstände zu ganzen Paketen ergeben sich für die beteiligten Parteien symmetrische Tauschmöglichkeiten. Aus den auf diese Weise zusätzlich verfügbar gemachten Ressourcen können alle Verhandlungspartner im Rat gewinnen.⁶⁵⁴ Im folgenden wird an zwei historischen Fallbeispielen zu untersuchen sein, inwieweit ausgleichsfähige und damit geeignete Verhandlungsobjekte für kohäsions- bzw. integrationspolitische Koppelgeschäfte zur Verfügung standen.

b) Binnenmarkt '92 und Kohäsionspolitik

Ein erster, sowohl qualitativ-rechtlich als auch quantitativ bedeutsamer Schritt zu einer umfassenden gemeinschaftlichen Kohäsionsförderung wurde mit der Unterzeichnung der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) und der späteren Verabschiedung des *Delors-I-Paketes* (1988) vollzogen - zum einen durch die erstmalige verfassungsmäßige Kodifizierung der gemeinschaftlichen Strukturförderung, zum anderen durch eine Verdoppelung der Fördermittel.

⁶⁵² Vgl. hierzu Abschnitt D.III.1.

⁶⁵³ Zur jüngeren Entwicklung der Nettopositionen vgl. Abb. 11 und Abb. 12 im Anhang; speziell zur besonders dynamischen Entwicklung des deutschen Nettobeitrages vgl. *Deutsche Bundesbank* (1993a), S. 62 und 70. Für eine kritische Diskussion des Indikators Nettozahlungen vgl. *May* (1982) sowie *Issing* (1991), S. 32 - 43.

⁶⁵⁴ Vgl. dazu *Benz* (1991), S. 48 und 66.

Diese kohäsionspolitischen Entscheidungen sind in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Programm zur Vollendung des Binnenmarktes und dessen Implementierung zu sehen.⁶⁵⁵

Idee des Binnenmarkt-Projektes war das Wiederaufgreifen und die Umsetzung des ursprünglichen EWG-Integrationszieles eines einheitlichen Wirtschaftsraumes ohne Binnengrenzen. Anstöße erhielt das Projekt insbesondere aus den negativen Erfahrungen zunehmender nationaler Protektion und wirtschaftlicher Stagnation in den 70er Jahren (Eurosklerose). Im Vordergrund der Binnenmarkt-Diskussion standen zunächst die handelsschaffenden, wachstumsfördernden und wohlfahrtssteigernden Effekte der Marktintegration.⁶⁵⁶ Die Nettovorteile des Binnenmarktes auf gemeinschaftlicher Ebene sind weithin unbestritten. Hingegen wurden auf regionaler Ebene durch den verschärften Wettbewerb auch Nettoverlierer befürchtet.⁶⁵⁷ In Regionalstudien gelten speziell periphere und strukturschwache Gebiete als potentielle Integrationsverlierer.⁶⁵⁸ Ihre politischen Vertreter stellen aufgrund einer solchermaßen prognostizierten strukturellen Benachteiligung im künftigen Binnenmarkt Forderungen nach (indirekter) Kompensation durch strukturpolitische Hilfsprogramme auf.

Langfristig lassen sich allerdings allein aus der primären räumlichen Wohlfahrtsinzidenz der europäischen Marktliberalisierung weder eine divergente Wirtschaftsentwicklung noch gar absolute Wohlstandseinbußen eindeutig ableiten.⁶⁵⁹ Im Gegensatz dazu scheint die volkswirtschaftliche Suboptimalität protektionistischer Maßnahmen im zersplitterten europäischen Wirtschaftsraum auf lange Sicht offenkundig.⁶⁶⁰ Weiterhin ist gegen obige Forderung einzuwenden, daß die nationale Wirtschaftsentwicklung zwar auch vom Integrationsumfeld, mindestens ebenso stark jedoch vom grundsätzlichen Kurs der jeweiligen inländischen Wirtschaftspolitik bestimmt wird.⁶⁶¹ Der rein ökonomischen Argumentation müssen indes die Zwänge des realen innenpolitischen Entscheidungsprozesses entgegengehalten werden: Im Mittelpunkt der öffentlichen Wahrnehmung und integrationspolitischen Willensbildung stehen nicht so sehr die unsichtbaren langfristigen Kosten und Gewinne der Integration, sondern

⁶⁵⁵ Die Verabschiedung der EEA stellte lediglich eine Grundsatzentscheidung dar, welche in der Folgezeit - möglichst bis Ende 1992 - noch durch fast 300 Einzelentscheidungen umgesetzt werden mußte.

⁶⁵⁶ Für eine Quantifizierung vgl. *Cecchini* (1988), S. 122 und 133 f. sowie (noch optimistischer) *Baldwin* (1989), S. 268 f.

⁶⁵⁷ Vgl. zum Beispiel *Franzmeyer* (1987), S. 150.

⁶⁵⁸ Vgl. *Irmen/Sinz* (1989), S. 590 und 597 sowie *Oddo/Poinat* (1989), S. 57.

⁶⁵⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen in Unterkapitel B.II.

⁶⁶⁰ Vgl. *Garrett* (1992), S. 537 f.

⁶⁶¹ Speziell für die Kohäsionsländer vgl. *Axt* (1991), S. 198 f. und *Hallet* (1995), S. 130 f.

vor allem die Verteilung der sichtbaren, kurz- bis mittelfristig anfallenden Anpassungserfordernisse.⁶⁶²

Tendenz und relative Stärke der Gruppeninteressen für den Binnenmarkt, die auf den nationalen integrationspolitischen Märkten artikuliert werden und von den einzelnen Ratsmitgliedern in einer Stimmenscheidung zu aggregieren sind, lassen sich insbesondere aus der gemeinschaftlichen Handelsstatistik ableiten. Der Intrahandel war Anfang der 80er Jahre alles andere als liberal. Die Liberalisierungsanstrengungen konzentrierten sich folglich vornehmlich auf den Binnenhandel, insbesondere die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse. Ebenso zirkulierte der interne Faktorverkehr nur unvollkommen, sollte zunächst aber auch nur partiell liberalisiert werden.⁶⁶³ Die Außenhandelsstatistik erweist sich insofern als hinreichendes Informationssystem, um die grundsätzliche Ausrichtung der einzelnen Ratsmitglieder in puncto Binnenmarkt aufzuzeigen.

Einen operationalisierbaren Maßstab für die politisch-ökonomische Bedeutung des Binnenmarktes stellt der Offenheitsgrad der jeweiligen Volkswirtschaft dar. Die Außenhandelsverflechtung und damit die außenwirtschaftliche Abhängigkeit lassen sich im besonderen durch die gesamtwirtschaftliche Exportquote darstellen.⁶⁶⁴ In bezug auf außenhandelsorientierte Interessen wurde bereits eine außerordentliche Organisation(sfähigkeit) und Artikulation festgehalten.⁶⁶⁵ Je höher der Anteil des Bruttoinlandsproduktes, welcher ausgeführt wird, desto intensiver und dominanter gestaltet sich die Lobbyingtätigkeit exportorientierter, integrationsfreundlicher Interessen. Der nationale Regierungspolitiker ist schließlich gezwungen, im Inland vorherrschenden Handelsinteressen - welche im übrigen weitgehend mit den Konsumentenpräferenzen übereinstimmen - auf europäischer Ebene durch ein entsprechendes Stimmverhalten im Rat Ausdruck zu verleihen.

Auskunft über das zur Zeit der Binnenmarktverhandlungen jeweils bestehende inländische Kräfteverhältnis zwischen protektionistischen und exportori-

⁶⁶² Zur Relevanz der kurzen Frist in der außenwirtschaftspolitischen Willensbildung vgl. *Baldwin* (1984), S. 663.

⁶⁶³ Vgl. *Green-Cowles* (1995), S. 506 f. Zur Arbeitsmarkliberalisierung vgl. Art. 48 E(W)G-Vertrag; zur innergemeinschaftlichen Arbeitsmobilität vgl. Fn. 163. Ein einheitlicher Kapitalmarkt, welcher im übrigen politisch-ökonomisch ambivalent zu beurteilen ist, wurde erst mit den Maastrichter Verträgen angestrebt. Vgl. Art. 73a EG-Vertrag.

⁶⁶⁴ Zu hier nicht weiter beachteten Einzelheiten und Problemen der Exportquote vgl. *Stobbe* (1989), S. 131 und 380. Aufgrund der weitgehenden Parallelität von Im- und Exportgrößenordnungen können Importquoten bei der Ermittlung des Offenheitsgrades vernachlässigt werden.

⁶⁶⁵ Vgl. den Interessengruppenansatz in Abschnitt C.III.1.

entierten Interessen liefert die jeweilige Exportquote im Jahre 1985.⁶⁶⁶ Um dabei zu sinnvollen länderkomparativen Aussagen zu gelangen, sind die Mitgliedstaaten in eine Gruppe größerer und in eine Gruppe kleiner Volkswirtschaften zu trennen. Denn kleine Volkswirtschaften sind tendenziell stärker außenwirtschaftlich verflochten als große.⁶⁶⁷

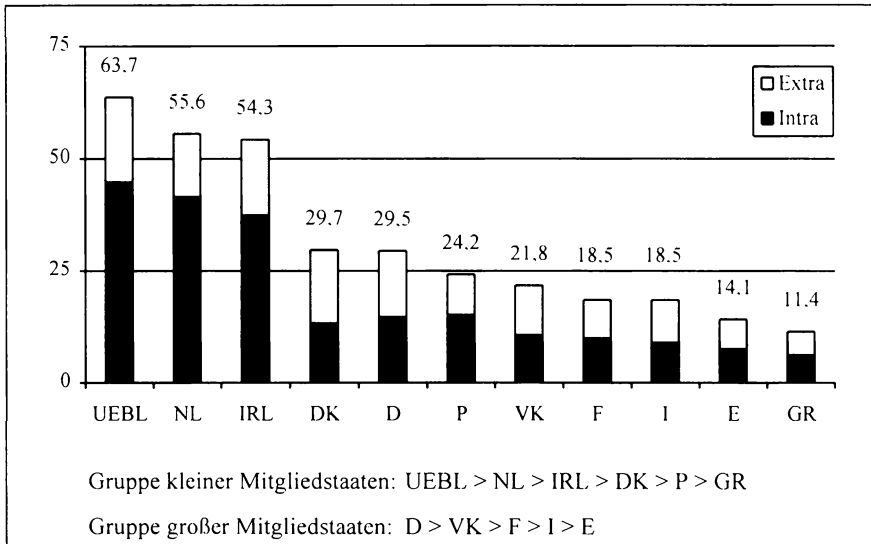


Abb. 5: Gesamtexporte im Verhältnis zum BIP_M 1985 (in ECU)^a

^a Anmerkung: Prozentualer Anteil berechnet aus *EUROSTAT* (1994), Tab. 4, S. 13 und (1995c), Tab. B1, S. 59. Da der Wechselkurs die spezifische Parität des Außenhandels ist, wurden in der Quotendarstellung ECU-Werte benutzt.

Die gesamtwirtschaftliche Ausführquote in Abb. 5 indiziert folgende allgemeine Interessenlage bezüglich des Binnenmarktpjektes im Rat: Sowohl in der Gruppe kleiner wie auch in der Gruppe großer Mitgliedstaaten haben insbesondere die politischen Vertreter rückständigerer und entwicklungsschwächerer Volkswirtschaften ein geringeres Interesse an einer weiteren Marktliberalisierung. Sie werden in einer binnenorientierten Volkswirtschaft vorwiegend von Interessenvertretern aus traditionellen und anderen empfindlichen Wirtschafts-

⁶⁶⁶ Aufgrund der mittelfristigen Invarianz des Ausführanteils behalten die Schlußfolgerungen auch für die Implementierungsphase des Binnenmarktpjektes Geltung.

⁶⁶⁷ Zum Zusammenhang zwischen außenwirtschaftlichem Verflechtungsgrad und BIP vgl. *Deutsche Bundesbank* (1996), S. 59 f.

zweigen mit protektionistischen Zielsetzungen bedrängt.⁶⁶⁸ Dagegen weisen die politischen Vertreter der wirtschaftlich fortgeschritteneren Mitgliedsländer ein ausgeprägteres Integrations- und Liberalisierungsinteresse auf. Sie werden stark von Industrieverbänden und multinationalen Unternehmen, welche sich durch eine verstärkte Deregulierung auf europäischer Ebene eine größere heimische Absatzbasis, Skalenerträge sowie eine insgesamt verbesserte Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt erhoffen, beeinflusst.⁶⁶⁹

Die voranstehende Aussage wird in besonderem Maße durch die Fälle Spaniens und Griechenlands dokumentiert: Aus der Außenhandelsstatistik geht hervor, daß beide Länder in dieser Zeit hochgeschlossene Volkswirtschaften verkörperten. Die binnenmarktinduzierte Handelsliberalisierung würde unmittelbar hohe Anpassungslasten in vielen Wirtschaftsbereichen nach sich ziehen. Auch wenn Spanien und Griechenland mit Intra/Welt-Exportquoten von 53 bzw. 54 % zum Verhandlungszeitpunkt leicht binnenmarktorientiert waren, so konnte doch von ihren Regierungsvertretern ohne weiteres keine Zustimmung zum Binnenmarktprojekt erwartet werden. Da eine Grundsatzentscheidung für den Binnenmarkt auf jeden Fall einer einstimmigen Ratsentscheidung bedurfte, wäre das Projekt - separat zur Entscheidung gestellt - zum Scheitern verurteilt gewesen. Neben der zu erwartenden geographisch-national ungleichmäßigen Verteilung binnenmarktbedingter Vor- und insbesondere Nachteile laufen noch andere Faktoren einer Vereinbarung weiterer Marktintegration zuwider:

Zum ersten ist hier die Dominanz der Regierungspolitiker aus den größeren und fortgeschritteneren Mitgliedstaaten in den Binnenmarktverhandlungen⁶⁷⁰ zu nennen. Nach dem Indikator in Abb. 5 besitzen die kleineren Volkswirtschaften eine deutlich höhere Binnenmarktorientierung. Gemessen am Kräfteverhältnis der Interessengruppen artikulieren ihre Regierungspolitiker intensivere Bedürfnisintensitäten und müßten - aus gruppentheoretischer Sicht - beim Binnenmarktprojekt federführend sein. Allerdings ist zu bedenken, daß deutsche, französische und britische Unternehmen und Käufer den Intrahandel voluminmäßig dominieren, und zwar sowohl im Export wie auch insbesondere im Import.⁶⁷¹ Daraus folgt unweigerlich ein bestimmender Einfluß der Außenwirtschaftspolitiker dieser fortgeschritteneren Mitgliedsländer bei der Ausgestaltung des bereitzustellenden Kollektivgutes Binnenmarkt.

Zum zweiten ist für Errichtung und Fortentwicklung des Binnenmarktes die Anwendung des qualifizierten Mehrheitsprinzips explizit vereinbart worden.⁶⁷²

⁶⁶⁸ Zur rückständigen Industrie in den mediterranen Beitrittsländern vgl. *Musto* (1981), S. 267.

⁶⁶⁹ Vgl. *Green-Cowles* (1995), S. 507 und *Sandholtz/Zysman* (1989), S. 116 f.

⁶⁷⁰ Vgl. *Moravcsik* (1991), S. 26.

⁶⁷¹ Vgl. Abb. 13 im Anhang.

⁶⁷² Vgl. Art. 100a Abs. 1 E(W)G-Vertrag.

So können die Ratsvertreter der wirtschaftlich zurückgebliebenen Mitgliedstaaten ihre Interessen seitdem nur durch die Bildung von Koalitionen mit mindestens drei Mitbeteiligten wahren.⁶⁷³ Die Dominanz der Großen sowie die neue postkonstitutionelle Abstimmungsregel verminderten fortan nicht nur die strategischen (Ver)Handlungsmöglichkeiten der Vertreter rückständiger Volkswirtschaften, sondern erhöhten für sie auch die Wahrscheinlichkeit externer Entscheidungskosten. Für letztere ergab sich daher bei Einwilligung ein starkes Absicherungsbedürfnis.

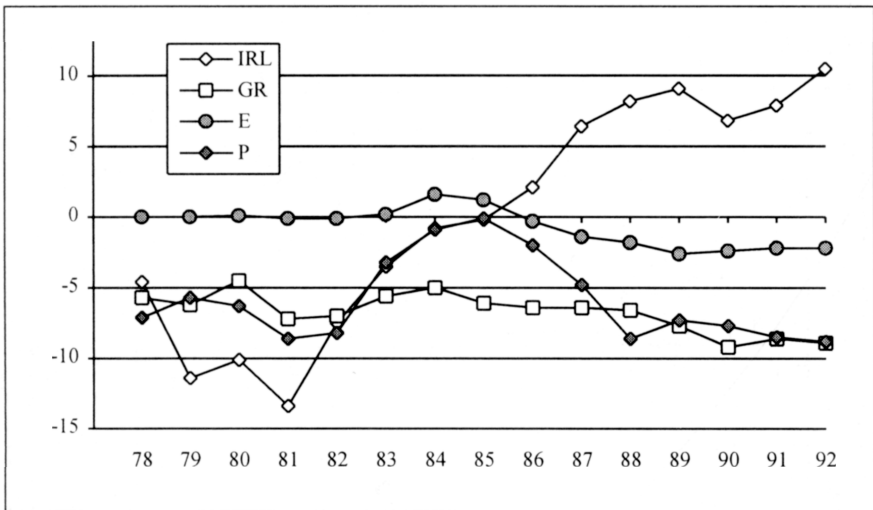


Abb. 6: Intrahandelsbilanz im Verhältnis zum BIP_M 1985 (in ECU)^a

^a Anmerkung: Prozentualer Anteil berechnet aus *EUROSTAT* (1993b), Tab. B1, S. 61, (1994), Tab. 4, S. 17 und (1995c), Tab. B1, S. 59.

Zuletzt muß der Binnenmarkt im Zusammenhang mit der kurz zuvor beschlossenen und zeitlich weitgehend parallel verlaufenden Süderweiterung der Gemeinschaft gesehen werden.⁶⁷⁴ Allein die Vollmitgliedschaft in der bereits bestehenden Zollunion verlangte den rückständigen Beitrittsökonomien bei gesamtwirtschaftlich schwieriger Lage in den importkonkurrierenden Sektoren hohe Anpassungskosten ab.⁶⁷⁵ Nach irischem Vorbild war auch hier mit Ablauf

⁶⁷³ Zu den Koalitionsmöglichkeiten vgl. Tabelle 7 im Anhang.

⁶⁷⁴ Vgl. Tabelle 8 im Anhang.

⁶⁷⁵ Vgl. ausführlich *Kommission* (1979), S. 15. Zur wirtschaftlichen Lage in Spanien und Portugal vgl. *Müller* (1986), S. 10 - 12, in Griechenland vgl. *Kasakos* (1988), S. 38 f.

der zuvor einseitig gewährten Handelspräferenzen eine drastische Passivierung der Handelsbilanzen, vor allem der Intrahandelsbilanzen zu befürchten. Ungeachtet exakter Zurechnungsprobleme wird aus Abb. 6 ersichtlich, daß sich für die mediterranen Neumitglieder mit Ablauf der Übergangsfristen und zunehmender Marktliberalisierung höhere Defizite im Binnenhandel abzeichneten.⁶⁷⁶ Solch außenwirtschaftliche Ungleichgewichte beschränken die wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten der betroffenen Regierungspolitiker. Um das durch den Intrahandel verursachte Defizit in der Leistungsbilanz auszugleichen, benötigten letztere daher - um nicht auf eine teure marktmäßige Finanzierung zurückgreifen zu müssen - Übertragungen aus dem Gemeinschaftshaushalt.

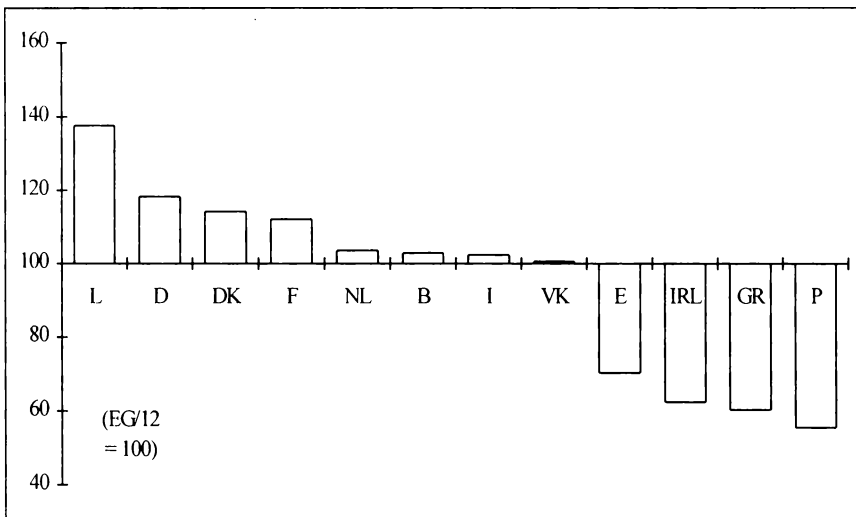


Abb. 7: Relatives BIP/Kopf 1985 in KKS^a

^a Anmerkung: Berechnet aus *EUROSTAT* (1995c), Tab. B2, S. 60.

Aufgrund der vorauszusehenden asymmetrischen Verteilung binnenmarktabhängiger Kosten, Nutzen und Risiken wäre ein separater Binnenmarktbeschuß mit dem erforderlichen einstimmigen Quorum nicht möglich gewesen. Der Präferenzindikator in Abb. 5 zeigt jedoch für das Binnenmarktprojekt differierende Präferenzintensitäten an, so daß eine entscheidungsmäßige Verknüpfung mit anderen Agendapunkten im Rat durchführbar war. Insbesondere scheint die Präferenzintensität für Marktintegration - bis auf eine Ausnahme

⁶⁷⁶ Die Entwicklungstendenz wird noch deutlicher in absoluten Werten. Vgl. Abb. 14 im Anhang.

(Irland) - stark negativ mit dem Entwicklungsstand der jeweiligen Volkswirtschaft zu korrelieren. Dies wird aus einem Vergleich mit Abb. 7 deutlich. Eine fast diametral entgegengesetzte Präferenzverteilung im Kohäsionsbereich macht Marktliberalisierung und Kohäsionspolitik zu zwei sich fast in idealer Weise ergänzenden Verhandlungsobjekten eines dann symmetrischen Stimmentauschgeschäftes unter den beteiligten Ratsmitgliedern.

Auf der einen Seite erhalten so die stark interessierten Gruppen in den fortgeschritteneren Mitgliedstaaten Zutritt zu den erhofften umfangreichen Gewinnen der überwiegend einseitigen Marktöffnung. Auf der anderen Seite erlangen die politischen Vertreter rückständiger Mitgliedsländer durch die aufgestockte Kohäsionsförderung mehr als einen zeitlich kongruenten Ausgleich für die kurz- bis mittelfristig anfallenden Anpassungslasten; denn mit den Strukturmitteln können sie auf leicht zu identifizierende und quantifizierbare finanzielle Zuwendungen als Verhandlungserfolg und greifbaren Integrationsvorteil verweisen.

Die Realisierungsbedingungen des Binnenmarktprojektes lassen sich wie folgt zusammenfassen: Aus ökonomischer Sicht lassen sich gegen die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes kaum kritikresistente Argumente aufrechterhalten. Im Vordergrund der integrationspolitischen Diskussion auf den nationalen politischen Märkten stehen freilich vor allem die kurz- bis mittelfristigen Anpassungslasten der Marktliberalisierung. Aus der handelsstatistischen Analyse in Verbindung mit der in Abschnitt C.III.1 ausgearbeiteten Interessengruppentheorie ergab sich, daß insbesondere die politischen Vertreter der fortgeschrittenen Mitgliedsländer politisch-ökonomische Gewinne aus dem Binnenmarktprojekt verbuchen können, während den Regierungspolitikern der rückständigen Mitgliedstaaten die größten Bürden aufgelastet wurden. Das daraus resultierende Durchsetzungsproblem konnte jedoch aufgrund differierender Präferenzintensitäten sowie mit Hilfe einer geeigneten (ausgleichsfähigen) Politikoption - namentlich der Kohäsionspolitik - per integrationspolitischem Koppelgeschäft gelöst werden.

c) Wirtschafts- und Währungsunion und Kohäsionspolitik

Der zweite große Entwicklungsschritt im Bereich der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik vollzog sich im Zusammenhang mit einer weiteren EG-Vertragsänderung durch die Maastrichter Verträge. Hier wurde insbesondere die Schaffung einer stabilen gemeinsamen Währung, von welcher man sich nicht nur bedeutende Effizienz-, sondern auch langfristige Wachstumsgewinne versprach,⁶⁷⁷ beschlossen. Anschließend wurde eine zweite Strukturfonds-

⁶⁷⁷ Für eine (kritische) Diskussion der Vorteile einer Währungsunion vgl. *De Grauwe* (1994), S. 60 - 80.

Reform mit einer erneuten Verdoppelung der Fördermittel für Ziel 1-Gebiete im Zeitraum 1993 - 1999 vorgenommen.

Ein nicht nur verhandlungstaktischer Zusammenhang zwischen diesen währungs- und kohäsionspolitischen Grundsatzbeschlüssen läßt sich bis auf die Überlegungen des *Delors*-Berichtes zurückverfolgen:⁶⁷⁸ Mitgliedsländer mit ungünstigen Wirtschaftsdaten bedürfen demnach zur Herstellung von Stabilitätskonvergenz der gemeinschaftlichen Hilfe. Die Verbindung manifestiert sich insbesondere bei den WWU-Verhandlungen in Forderungen nach höheren Finanztransfers sowie einem Konvergenzfonds zugunsten strukturschwacher Mitgliedstaaten. Eine verhandlungsmäßige Verbindung findet schließlich in den Maastrichter Beschlüssen zum Kohäsionsfonds sowie im Kohäsions-Protokoll zum EG-Vertrag Ausdruck.⁶⁷⁹

Sollten die Verhandlungsobjekte (stabile) Währung und Kohäsionsförderung verknüpft und Ergebnisse eines Stimmentauschprozesses im Rat sein, müßten wiederum die in Abschnitt E.III.1. genannten Voraussetzungen hinsichtlich der währungs- und kohäsionspolitischen Präferenzlage im Rat erfüllt sein. Es bedarf daher eines Indikators, welcher die durch die nationalen Regierungspolitiker ausgedrückten Präferenzen für eine stabile gemeinsame Währung zutreffend wiedergibt. Der Indikator muß auch hier zumindest eine ordinale Anordnung der durch den jeweiligen nationalen politischen Markt geprägten Präferenzen der politischen Entscheidungsträger erlauben.

Präferenzen für bestimmte Handlungsalternativen basieren in der Regel auf hieraus erwarteten Nutzenzuwächsen. Währungsunionspräferenzen sollten demnach durch die jeweiligen Vorteile oder Nettonutzen aus einer gemeinsamen Währung dargestellt werden. Allerdings bereitet die Quantifizierung und Zuordnung der Währungsvorteile große Schwierigkeiten.⁶⁸⁰ Um zu überprüfbareren Aussagen über auf dem nationalen integrationspolitischen Markt gebildete Währungspräferenzen zu gelangen, ist deshalb auf offenbarte Präferenzen zurückzugreifen. Dabei gilt auch für die währungspolitische Willensbildung, daß insbesondere im direkten Vergleich nicht so sehr die unsichtbaren Wachstums- und Wohlfahrtswirkungen einer stabilen Währung, sondern vielmehr die unmittelbar spürbaren Anpassungsbelastungen im Zentrum der Wahrnehmung stehen.⁶⁸¹

⁶⁷⁸ Vgl. *Schönfelder/Thiel* (1994), S. 45; ähnlich *Schmidhuber* (1994), S. 105 f.

⁶⁷⁹ Vgl. hierzu *Nam* (1992), S. 32, *Schönfelder/Thiel* (1994), S. 136 f. sowie Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt Abs. 5 und 15.

⁶⁸⁰ Kritisch zur Quantifizierung bzw. Quantifizierbarkeit der Vorteile einer Währungsunionifikation vgl. *Welfens* (1994), S. 321.

⁶⁸¹ Vgl. *Franzmeyer* (1995), S. 591.

Längerfristig ist davon auszugehen, daß die nationalen Stabilisierungspolitiken die heimische Preisniveauentwicklung wesentlich bestimmen und sich divergierende Inflationsraten in den einzelnen EG-Mitgliedstaaten im nominalen Wechselkurs widerspiegeln (Kaufkraftparität).⁶⁸² Insbesondere diejenigen währungspolitischen Entscheidungsträger weniger preisstabiler Volkswirtschaften müssen - um ihren Wirtschaftsstandort attraktiv zu erhalten und heimische Unternehmen vor einem kumulativen Verlust internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu bewahren - (regelmäßige) Abwertungen ihrer Währungen vornehmen.⁶⁸³

Die Mitgliedschaft in einer Währungsunion führt jedoch zum Verlust des Wechselkurses als (temporäres) wirtschaftspolitisches Anpassungsinstrument. Darüber hinaus müssen insbesondere WWU-Kandidaten mit hohen Inflationsraten, um nicht die Stabilität der gemeinsamen Währung zu gefährden, bereits in einer Konvergenzphase die Preissteigerungserwartungen brechen.⁶⁸⁴ Sofern inflationäre und inflationsbedingte Verhaltensweisen über lange Zeiträume eingeübt wurden, für Preisniveaustabilität relevante Inflationserwartungen sowie binnenwirtschaftliche Institutionen sich neuen stabilisierungspolitischen Bedingungen nur langsam anpassen und alternative wirtschaftspolitische Anpassungsinstrumente nicht genutzt werden (können), ergeben sich für die Wirtschaftssubjekte inflationsgeneigter Volkswirtschaften beim Übergang zur Währungsunion höhere Anpassungskosten.⁶⁸⁵

In Volkswirtschaften mit einem günstigeren inflationären Startpunkt sind demgegenüber geringere Konvergenzanstrengungen erforderlich. Hier treten

⁶⁸² Der hier unterstellte Kaufkraftzusammenhang kann - aufgrund der engen außenwirtschaftlichen Verflechtung - insbesondere für die weiter unten betrachtete langfristige Entwicklung des Außenwerts der D-Mark gegenüber den europäischen Partnerwährungen als empirisch gesichert betrachtet werden. Vgl. dazu *Deutsche Bundesbank* (1993b), S. 51 und (1995), S. 29.

⁶⁸³ Zur fundamentalem Bedeutung des Wechselkurses für die (preisliche) internationale Wettbewerbsfähigkeit vgl. *Deutsche Bundesbank* (1989), S. 44 f. und *Bofinger* (1995), S. 468; allerdings skeptisch gegenüber der langfristig wettbewerbsstärkenden Wirkung einer gezielten Abwertungsstrategie vgl. *Deutsche Bundesbank* (1994), S. 60.

⁶⁸⁴ Vgl. hierzu die Übergangsbestimmungen für die zweite Stufe der WWU in Art. 109e EG-Vertrag.

⁶⁸⁵ Zu den volkswirtschaftlichen Kosten einer monetären Stabilitätskonvergenz vgl. *Stremme* (1996), S. 96 f. Eindeutige Wohlfahrtsgewinne aus einer Währungsunion lassen sich in Schwachwährungsländern nur unter restriktiven Annahmen, welche in der monetären europäischen Realität kaum gegeben sind, ableiten - beispw. schockartige, völlige Aufgabe der eigenen Währungssouveränität zugunsten einer fremden Währungsbehörde mit hoher Stabilitätsreputation. Vgl. dazu *De Grauwe* (1994), S. 53 f.

die von einer stabilen Gemeinschaftswährung zu erwartenden Wachstums- und Wohlfahrtseffekte in den Vordergrund. Aufgrund der für eine dauerhafte Preisstabilität sehr unterschiedlichen makroökonomischen Konvergenzerfordernisse kann insbesondere eine im Verhältnis zur Medianvolkswirtschaft stabilisierungsorientiertere vergemeinschaftete Geld- und Währungspolitik daher zu einer schiefen innergemeinschaftlichen Vorteilsverteilung führen.

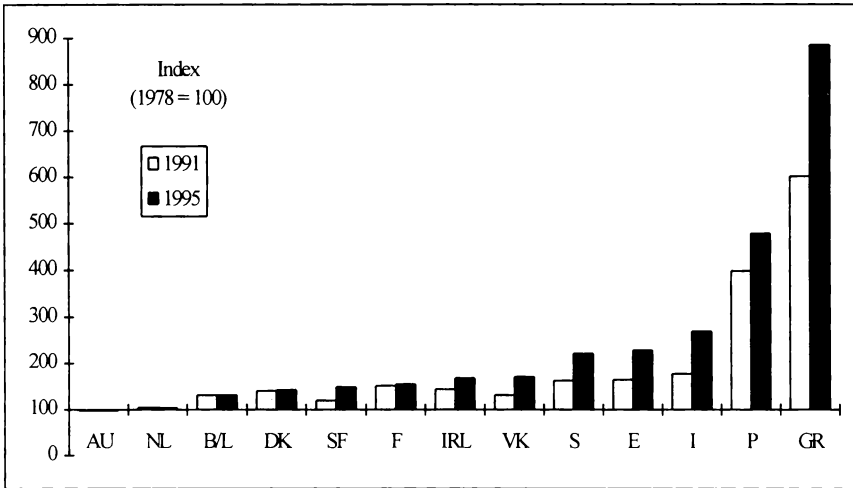


Abb. 8: Nominaler Wechselkurs der D-Mark gegenüber den EG/15-Währungen^a

^a Anmerkung: Indizes berechnet aus *Deutsche Bundesbank* (1996*), Tab. X.9, S. 74* f. und geordnet nach Jahreswerten 1995.

Die Präferenzen für eine stabile Einheitswährung lassen sich insbesondere durch ihre jeweiligen wirtschaftspolitischen Opportunitätskosten erfassen.⁶⁸⁶ Diese offenbaren sich in der Nutzung des nominalen Wechselkurses als wirtschaftspolitisches Anpassungs- und Abpufferungsinstrument. Fundamentale Anpassungsbedarfe und folglich beim Übergang in die Währungsunion anfallende Kosten zeigt die langfristige Entwicklung des nominalen Wechselkurses zur preisstabilsten Gemeinschaftswährung - der D-Mark - auf.⁶⁸⁷ Die Wechsel-

⁶⁸⁶ Zum Opportunitätskosten-Begriff vgl. *Kiwit* (1994), S. 110 f. Insofern Paritätsänderungen das Ergebnis rationaler Kosten-Nutzen-Überlegungen sind, fließen in wechsellkurspolitische Entscheidungen *auch die Vorteile* einer gemeinsamen Währung bzw. eines festen Wechselkurses mit ein.

⁶⁸⁷ Die im Maastrichter Vertrag festgelegten Konvergenzkriterien - vgl. Art. 109j EG-Vertrag - sind im Hinblick auf das zentrale Ziel der Preisniveaustabilität formuliert worden. Vgl. *Franzmeyer* (1995), S. 591. Aufgrund des langfristig gegebenen Zusammenhangs zwischen Preisniveau- und Wechselkursentwicklung wird der Einzelindikator

kurse der EG-Währungen entwickelten sich aus D-Mark-Sicht wie in Abb. 8 dargestellt.

Als geeigneter Beobachtungszeitraum - zunächst nur für die EG/9, später auch für die EG/12 - bietet sich hier insbesondere die Zeitspanne nach 1978 an. Denn in der Schaffung und anschließenden Beibehaltung des EWS bekundet sich eine allmähliche Abkehr vom Phillips-Kurven-Denken und der vorherrschende Wille der politischen Entscheidungsträger, stabile Wechselkurse zu halten. Die Erfolge der Verbundteilnehmer bei der Inflationsbekämpfung übten in der Folge eine starke Anziehungskraft aus, so daß - zumindest vorübergehend - fast alle EG-Mitgliedstaaten am Wechselkursmechanismus teilnahmen.⁶⁸⁸ In der langen Stabilitätsphase 1987 - 1992 geriet die Währungsparität für den nationalen Regierungspolitiker gar zu einer Prestigefrage. Aufgrund des in dieser Zeit kumulierten, aber noch nicht offengelegten realaufwertungsbedingten Anpassungsbedarfes erweist sich eine Betrachtung über das Ende der WWU-Verhandlungen (1991) hinaus als notwendig.

Bis zur Einigung über die Maastrichter Verträge Ende 1991 ist nur wenig währungspolitischer Anpassungsbedarf zu erkennen. Eine Aufreihung der Paritäten nach den Jahreswerten von 1991 erlaubte keine eindeutige Aussage über unterschiedliche Stabilitätspräferenzen. Lediglich für den portugiesischen Escudo sowie die griechische Drachme lassen sich deutlich überdurchschnittliche Paritätsänderungen feststellen. Demgegenüber kristallisiert sich bis Ende 1995 eine relativ eindeutige Anordnung von wirtschaftspolitischen Anpassungsbedarfen heraus: zum einen eine Kerngruppe mit nahezu stabilen Wechselkursrelationen, zum anderen eine Randgruppe mit stark abwertenden Währungen. Zu ersterer gehören neben Deutschland die BeNeLux-Länder und Frankreich, letztere beginnt spätestens mit Spanien.⁶⁸⁹ Wenn nun das (nominale) Wechselkurskriterium⁶⁹⁰ als gültiger Indikator für die artikulierten und durchgesetzten Währungsunionspräferenzen auf den einzelnen politischen Märkten akzeptiert wird, offenbart sich im voranstehenden Schaubild eine währungspolitische Präferenzverteilung mit einer ausgeprägten Schiefe.

Wechselkursparität hier als für die vorliegende Analyse suffizientes und zum Verhandlungszeitpunkt dominantes Kriterium vorgezogen.

⁶⁸⁸ Vgl. *Schönfelder/Thiel* (1994), S. 15 und 23, Fn. 8.

⁶⁸⁹ Für Dänemark und Großbritannien sind in den Vertragsprotokollen besondere Austrittsklauseln zu beachten.

⁶⁹⁰ Die nominale Wechselkursentwicklung spiegelt insbesondere für die Teilnehmer am Wechselkursmechanismus - im Gegensatz zu einem realen Wechselkurs - bewußte währungspolitische Entscheidungen und ist folglich als Indikator für währungspolitische Präferenzen vorzuziehen. Die auf diese Weise bestimmte Kerngruppe deckt sich im übrigen weitgehend mit der von unabhängiger Seite sowie mit Hilfe realer Konvergenzkriterien abgegrenzten EWWU-Kandidaten-Gruppe. Vgl. *Becker/Dallmeyer* (1996), S. 28 und *Franzmeyer* (1996), S. 523 f.

Über die direkten Anpassungskosten hinaus haben die 'Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt'⁶⁹¹, also Nicht-Gründungsmitglieder der Währungsunion, noch weitere Kosten zu gewärtigen. Neben dem Prestigeverlust, nicht dem neuen Währungskern anzugehören,⁶⁹² sind von den ausgeschlossenen Ratsvertretern hohe Diskriminierungskosten zu veranschlagen:

Zwar kann eine qualifizierte Minderheit im Rahmen der Konvergenzprüfung das Zustandekommen einer Währungsunion verzögern.⁶⁹³ Ferner dürfen Nicht-Gründungsmitglieder über das EWI noch die Gestaltung des regulatorischen, organisatorischen und logistischen Rahmens des ESZB mitbestimmen.⁶⁹⁴ Doch erstens besitzen gerade letztere aufgrund einer möglicherweise präjudizierenden Wirkung kein Interesse an einer sehr strengen Konvergenzprüfung. Zweitens sind nach Beginn der dritten Stufe der WWU - ohne Stimmrecht im EZB-Rat - ihre Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Fortentwicklung des ESZB sowie seines Instrumentariums sehr beschränkt.⁶⁹⁵ Schließlich besitzen die Mitglieder der Kerngruppe starke Anreize, Vertreter der Randgruppe aus ihrem exklusiven Club auszuschließen.⁶⁹⁶

Die konkrete Ausgestaltung des ESZB und der gemeinschaftlichen Geld- und Währungspolitik allein nach den Vorstellungen der Gründungsmitglieder der WWU birgt für die zunächst Nichtteilnehmenden im Rahmen eines EWS II - mit dem Euro als Leitwährung - vielmehr die Gefahr zusätzlicher einseitiger Anpassungslasten, welche noch über die vorherigen EWS I-Asymmetrien hinausgehen.⁶⁹⁷ Für den Fall eines späteren Beitritts stellt die dann vorzunehmende Konvergenzprüfung⁶⁹⁸ eine um so höhere Eintrittsbarriere dar. Aufgrund des künftigen Mangels an Mitspracherechten und einer zunehmenden monetären Fremdbestimmung für die Ausgeschlossenen wird die Schiefe der Präferenzverteilung - insbesondere jenseits des qualifiziert entscheidenden Ratsvertreters (Spanien) - durch die langfristige Wechselkursentwicklung noch unterzeichnet.

Das Verhandlungsobjekt stabile Gemeinschaftswährung hatte aufgrund seiner ungleichmäßigen Wohlfahrts- und Nutzenverteilung kaum Aussicht, im Rat als Einzelpunkt einstimmig beschlossen zu werden: Auf der einen Seite stand eine monetär bereits konvergierte Kerngruppe, welche sich durch umfangreiche Kautelen gegen die geld- und währungspolitischen Risiken einer Währungs-

⁶⁹¹ Art. 109k Abs. 1 EG-Vertrag.

⁶⁹² Vgl. *Krupp* (1996), S. 4.

⁶⁹³ Vgl. Art. 109j Abs. 3 und 4 EG-Vertrag.

⁶⁹⁴ Vgl. *Europäisches Währungsinstitut* (1995), S. 63 und 65.

⁶⁹⁵ Vgl. Kap. IX EZB-Protokoll sowie Art. 106 Abs. 5 und 6 EG-Vertrag.

⁶⁹⁶ Vgl. *Sell* (1996), S. 319.

⁶⁹⁷ Vgl. *Arrowsmith* (1995), S. 92 f., *Duijm/Herz* (1996), S. 238 f. und *Ochel* (1996), S. 3.

⁶⁹⁸ Gemäß Art. 109k Abs. 2 EG-Vertrag.

unifikation abzusichern suchte. Auf der anderen Seite waren für eine Randgruppe nicht nur hohe Konvergenzleistungen, sondern darüber hinaus bedeutende externe Entscheidungskosten vorauszusehen. Während für erstere Kosten und Nutzen der gemeinsamen Währung in einem diskutablen Verhältnis standen, ergab sich für letztere eine inakzeptable Disproportion, welche allein im Bereich der Währungspolitik nicht zu lösen war.

Zur Realisierung der WWU, insbesondere aber für eine Währungsintegration mit mehreren Geschwindigkeiten bedurfte es folglich eines in symmetrischer Weise ausgleichenden Agendapunktes. Aus einem Vergleich von Abb. 8 mit Abb. 9 wird deutlich, daß die Präferenz für bzw. Abneigung gegen eine Währungsunion sich im Entwicklungsstand der jeweiligen Volkswirtschaft wiederfindet.

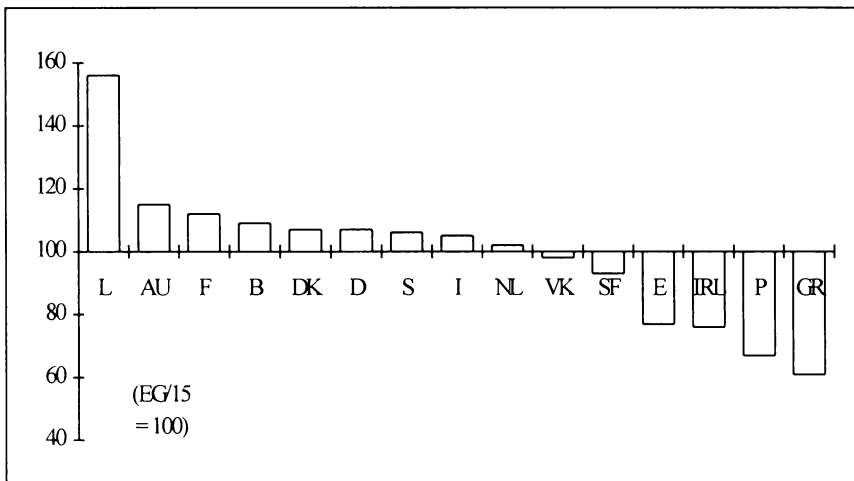


Abb. 9: Relatives BIP/Kopf 1992 in KKS^a

^a Anmerkung: Vgl. *EUROSTAT* (1995a), S. 1. Da die BIP/Kopf-Werte der neuen Mitgliedstaaten sämtlich in der Nähe des alten EG/12-Durchschnitts liegen, ist auch der Gemeinschaftsdurchschnitt von der Erweiterung praktisch nicht verändert worden. Aussagen in bezug auf den EG/12- und den EG/15-Durchschnitt sind damit weitgehend identisch.

Da das Pro-Kopf-Einkommen ein Maß für kohäsionspolitische Präferenzintensitäten und Förderfähigkeit darstellt, kann für eine am Einkommenskriterium orientierte Kohäsionspolitik eine der WWU weitgehend entgegengesetzte Interessenlage konstatiert werden. Durch die zweite Verdoppelung der Strukturfonds standen den makroökonomischen Konvergenzkosten der rückständigeren Volkswirtschaften nun auf der Mesoebene einsetzbare Strukturmittel gegenüber. Die gruppenbegünstigungspolitisch größere Effektivität und somit

Attraktivität mesoökonomischer im Verhältnis zu gesamtwirtschaftlichen Mitteln ermöglichte es auch den Ratsvertretern strukturschwacher Mitgliedstaaten, einem für sie politisch vorteilhaften Koppelgeschäft zwischen (stabiler) Währung und mehr Kohäsion zuzustimmen.

Die währungs- und kohäsionspolitische Interessenlage im Rat wurde auch durch die zweite Norderweiterung nicht wesentlich verändert, so daß die in den voranstehenden Bereichen bestehenden Arrangements im Prinzip ohne verfassungsmäßige Neuerung übertragen werden konnten.⁶⁹⁹ Während einerseits die Kerngruppe ein Hartwährungsmitglied (Österreich) hinzugewinnt, tendieren andererseits die beiden anderen Neumitglieder zur Randgruppe.

Insgesamt ergeben sich für eine separate Realisierung der WWU nur geringe Chancen. Politisch-ökonomisches Kalkül und Verhandlungsstrategie der nationalen Regierungspolitiker werden stark von den (möglichen) Kosten einer Gemeinschaftswährung beherrscht. Aufgrund der geographisch-national ungleich verteilten Anpassungserfordernisse hat die Etablierung einer stabilen Einheitswährung eine Dichotomisierung des Ratskollektivs in eine Kern- und eine Randgruppe zur Konsequenz. Das Ratskollektiv ist damit in WWU-Fragen eigentlich beschlußunfähig. Die währungspolitische Handlungsfähigkeit des Rates kann erst durch ein in der räumlichen Kosten-Nutzen-Inzidenz ausbalancierendes integrationspolitisches Gegengewicht - die zweite Strukturfondsreform - wiederhergestellt werden.

IV. Konsequenzen der Gemeinschaftsmethode

Während Kapitel B. den normativen Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit darstellte, haben sich die daran anschließenden Kapitel vornehmlich explikativen Untersuchungszielen, insbesondere der (positiven) Analyse integrations- und kohäsionspolitischer Willensbildungsprozesse sowie der Erklärung von Funktionsweise und Funktionsbedingungen gemeinschaftlicher Entscheidungsmechanismen gewidmet. Eine zentrale Rolle im Entscheidungsprozeß und folglich in der Entscheidungsanalyse nimmt das Entscheidungsverfahren des Rates, die Gemeinschaftsmethode, ein.

Aufgabe der abschließenden Ausführungen zu Kapitel E. sollte daher nicht nur eine Zusammenfassung und Verknüpfung der Analyseergebnisse sein. Darüber hinaus sollten an dieser Stelle die ökonomischen und politischen Konsequenzen des gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens sowie die langfristigen Auswirkungen auf den gesamten europäischen Integrationsprozeß be-

⁶⁹⁹ Vgl. *Granell* (1994), S. 585 und (1995), S. 118. Im übrigen bestand bereits im Rahmen des EWR-Abkommens eine kohäsionspolitische Zusatzvereinbarung.

rücksichtigt werden. Dabei wird zunächst auf integrations- und kohäsionspolitische Entscheidungsverfahren und Politikergebnisse, anschließend auf das besondere Problem der Vergemeinschaftung und der damit verbundenen Zentralisierung wirtschaftspolitischer Aufgaben auf europäischer Ebene eingegangen.

1. Entscheidungsverfahren und Politikergebnis

Die Betrachtung von gemeinschaftlichen Politikverfahren und Politikergebnissen erfolgt zuerst allein im Hinblick auf die strukturpolitische Dimension. Es schließt sich zweitens eine der integrationspolitischen Interdependenz sowie der gemeinschaftlichen Entscheidungsmethode angemessenere mehrdimensionale Politikbetrachtung an. Zuletzt erfolgt die Einbeziehung kommissarischer und parlamentarischer Interessen im gemeinschaftlichen Trilog.

1. Bei der Kohäsionspolitik handelt es sich um ein - mittlerweile großzügig ausgestattetes - Transferprogramm auf europäischer Ebene. Die Vorstellung, derartige Kohäsionstransfers seien wohlfahrtssteigernd, mag ursprünglich auf ökonomische Effizienzargumente oder aber auf Gerechtigkeitsüberlegungen wie interdependente Nutzen, nicht unproblematische interpersonale Nutzenvergleiche oder analoge interregionale Wohlstandsvergleiche zurückzuführen sein.⁷⁰⁰

Insofern sich die Verbindung zwischen Finanzierungsentscheidung und Kohäsionsausgabe jedoch als nicht sehr eng erweist, ist es für die meisten Ratsmitglieder individuell-rational, unter Einsatz eigener Ressourcen möglichst hohe Transfers aus dem gemeinsamen Förderprogramm zu suchen. Ökonomische Begründungen für kohäsionspolitische Maßnahmen werden vom Streben nach Wiederwahl und heimischer Gruppenunterstützung dominiert.⁷⁰¹ Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, daß Kohäsionstransfers räumlich konzentriert wirksam sind und von der politischen Klientel daher leicht zu identifizieren sind. Schließlich fällt die Begründung von Mittelforderungen dem Regierungspolitiker allerorten nicht schwer, stellen doch strukturpolitische Disparitäten auch in den fortgeschrittensten Mitgliedstaaten ein weitverbreitetes regionalökonomisches Phänomen dar.

Nun führen die durch die neuen Förderprogramme angeregten transfersuchenden Aktivitäten der nationalen Regierungen und regionalen Gebietskörperschaften zu quantitativ bedeutenden, volkswirtschaftlich aber weitgehend un-

⁷⁰⁰ Vgl. kritisch zu diesen verteilungspolitischen Rechtfertigungsansätzen *Pasour* (1994), S. 81 f.

⁷⁰¹ Vgl. ähnlich *Peirce* (1991b), S. 283.

produktiven Ausgaben der öffentlichen Hände.⁷⁰² Zusätzlich zu den bereits verbrauchten Suchaufwendungen der Interessenvertreter sind auch noch die Kohäsionsausgaben selbst sowie aufgrund von Informationsproblemen und negativen Anreizwirkungen anfallende Überwachungskosten einer kriterienorientierten Strukturpolitik zu finanzieren. Letztendlich müssen sämtliche Finanzierungslasten von Steuerzahler und Marktkräften getragen werden. Da allenfalls ein Teil der insgesamt eingesetzten Mittel als gesamtwirtschaftlich (umwegs-)produktiv eingestuft werden kann, sind bei konsolidierter Betrachtung Wachstums- und Wohlfahrteinbußen, die zu Lasten des langfristigen Konsumenten-Interesses gehen, zu erwarten.

Am ehesten können sich noch die großen Nettozahler unter den Mitgliedsregierungen dem Anreiz zur Transfersuche widersetzen. Das für das Eigenmittelsystem und damit für die Einnahmenseite des Gemeinschaftsbudgets vertraglich verankerte Einstimmigkeitsprinzip bietet eine gute Ausgangsbasis hierfür.⁷⁰³ Zuletzt verhindert das bei grundlegenden Entscheidungen über Integration und Kohäsion anzuwendende Einstimmigkeitserfordernis eine Externalisierung von Finanzierungskosten auf nicht beteiligte Ratsmitglieder.⁷⁰⁴

2. Einstimmigkeit wiederum erfordert angesichts der heterogenen Interessenlage im Rat nicht eine eindimensionale, sondern eine mehrdimensionale Politikbetrachtung. Insbesondere mit den beiden Fallstudien in den Abschnitten E.III.2.b) und E.III.2.c) konnte dargelegt werden, daß die gemeinschaftlichen Strukturfonds-Reformen nicht das Ergebnis separater Ratsentscheidungen waren. Da hierfür Einstimmigkeit notwendig gewesen wäre, letztendlich aber kaum mehr als die Hälfte der Ratsmitglieder an einer systematischen, kriterienorientierten Kohäsionspolitik der Gemeinschaft interessiert ist, wäre eine kohäsionspolitische Einzelentscheidung nicht durchsetzungsfähig gewesen. Die gemeinschaftliche Kohäsionsförderung beruht vielmehr auf integrationspolitischen Koppelgeschäften. Die politischen Akteure folgen bei dieser Art von politischem Tauschgeschäft vor allem einer politischen und weniger einer ökonomischen Rationalität.

Aus der Geschichte der gemeinschaftlichen Strukturförderung sowie aus den beiden Untersuchungen in E.III.2.b) und E.III.2.c) geht der stark kompensatori-

⁷⁰² Auch wenn sich konkrete Zahlen hier nur schwer beziffern lassen, so ist die gesamtwirtschaftliche Bedeutung dieser Ausgaben angesichts der Vielzahl von nationalen und regionalen Interessenvertretungen, von Europaministerien sowie europapolitischen Abteilungen und Referaten in fast allen Fachministerien und Behörden evident. Vgl. grundsätzlich zu den negativen gesamtgesellschaftlichen Anreiz- und Wohlfahrtseffekten von Transferprogrammen *Tullock* (1971), S. 639 f. und *Pasour* (1994), S. 90 - 92.

⁷⁰³ Vgl. Art. 200 EG-Vertrag.

⁷⁰⁴ Damit trifft eine fundamentale Kritik am Stimmentausch - die Ausbeutung von Minderheiten - für Ratsbeschlüsse nicht zu. Zur Kritik vgl. *Tullock* (1959), S. 578, *Buchanan/Tullock* (1962), S. 139 und *Mueller* (1989), S. 84.

sche Charakter der Kohäsionspolitik hervor.⁷⁰⁵ Im Vordergrund integrationspolitischer Paketbeschlüsse mit kohäsionspolitischer Komponente stehen demnach vielfach sachfremde Einzelinteressen oder andere Politikbelange. Werden die integrationspolitischen Ziele Binnenmarkt und Währungsunion als höherstehende Zielsetzungen betrachtet, kann dies auf Kosten der strukturpolitischen Rationalität gehen. Muß beispielsweise aufgrund indirekter Kompensationsgebote die Gebietskulisse ausgeweitet werden,⁷⁰⁶ mindert dies in der Regel Effizienz und Effektivität raumwirtschaftspolitischer Maßnahmen. Gleichzeitig ist mit der größtmöglichen entscheidungsfähigen Koalition (Einstimmigkeit) ein Maximum an indirekten Kompensationsleistungen durch Kohäsionspolitik verbunden; denn hier muß auch noch die unter Umständen von partikularen Interessen gelenkte Letztstimme im Rat indirekt hinzugekauft werden. Ein hohes Niveau strukturpolitischer Leistungen folgt somit nicht aus regionalökonomischen Überlegungen, sondern resultiert in erster Linie aus verhandlungstaktischen Erwägungen.

3. Zuletzt ist auch vom zunehmenden Einfluß von Kommissar und MdEP auf interinstitutioneller Ebene keine rationalere und effizientere Strukturpolitik zu erwarten. Wie in Kapitel D. ausgeführt, sind beide Akteure unter den gegebenen institutionellen Bedingungen vor allem an der Ausweitung kohäsionspolitischer Maßnahmen per se interessiert. Sowohl die Präferenzen des Konsumenten-Wählers (A-Effizienz) als auch eine möglichst große ökonomische Ziel-Mittel- bzw. X-Effizienz spielen in ihren Kalkülen eine nur untergeordnete und wenig verhaltensbestimmende Rolle.

Weitere Antriebskräfte für die Ausweitung der gemeinschaftlichen Strukturförderung werden beim allmählichen Übergang zum Mehrheitsprinzip im Rat durch die legislative Mitwirkung der unabhängigen Gemeinschaftsakteure freigesetzt. Dies kann anhand einer wiederum eindimensionalen Politikbetrachtung in Abb. 10 veranschaulicht werden. Hierbei werden die gemeinschaftlichen Politik-Akteure auf einer Wenig-Viel-Dimension von links nach rechts entsprechend ihrer jeweiligen Präferenzintensität für Kohäsionspolitik angeordnet. Die unabhängigen Gemeinschaftsakteure werden aus Übersichtlichkeitsgründen getrennt vom Ratsmitglied angeordnet.

Kommissar und MdEP präferieren beide - wie auf dem oberen Strahl dargestellt - im Vergleich zum Status quo ein deutlich stärkeres strukturpolitisches Engagement der Gemeinschaft. Bei Einstimmigkeit im Rat können sie aufgrund der Vetomöglichkeiten des letzten Ratsmitglieds jedoch kaum, allenfalls auf einen minimalen Ausbau der von ihnen präferierten kohäsionspolitischen

⁷⁰⁵ Vgl. bereits *Thomson* (1974), S. 37.

⁷⁰⁶ Zur Ausweitung der Ziel I-Fördergebiete aus 'politischen Gründen' vgl. *Weise* (1994), S. 172 f.

Maßnahmen rechnen. Integrationspolitische Arbitragegeschäfte machen die aufgrund ihres Gewichtes politisch kompetenteren Regierungspolitiker im Europäischen Rat vielfach unter sich aus.

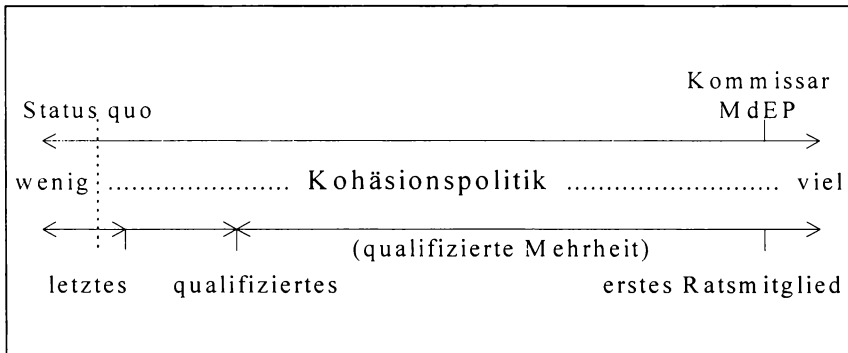


Abb. 10: Kohäsionspolitische Präferenzen der Entscheidungsträger

Mit dem Übergang zum Mehrheitsprinzip ergeben sich grundlegend neue Gestaltungsmöglichkeiten aus kommissarischer Sicht.⁷⁰⁷ Jetzt muß nur noch eine qualifizierte Mehrheit der Ratsmitglieder von der jeweiligen kohäsionspolitischen Entscheidung profitieren. Die Einflußmöglichkeiten des Agenda Setters erhöhen sich; denn das nun zur Sperrung qualifizierte Mitglied hat stärkere kohäsionspolitische Interessen als das möglicherweise Einspruch ausübende letzte Ratsmitglied. In gleicher Weise wird aufgrund der zunehmenden Ratsgröße und damit steigender Kosten der Organisation von Ratswiderstand die passive Gatekeeper-Funktion des Kommissars gestärkt. Schließlich bieten sich durch die erweiterten parlamentarischen Mitwirkungsrechte neue verhandlungsstrategische Möglichkeiten einer gemeinsamen Interessendurchsetzung gegenüber den Ratsmitgliedern.⁷⁰⁸

Im Mittelpunkt des gemeinschaftlichen Politikprozesses steht demnach nicht die Bereitstellung eines präferenzgerechten, effizient erstellten integrations- und kohäsionspolitischen Leistungsangebotes. Darüber hinaus sind weder die ratsinternen Verhandlungsprozesse noch die interinstitutionellen Entscheidungsprozesse auf Transparenz, Mitwirkung und damit auf Souveränität von Konsumenten-Wähler-Präferenzen ausgerichtet. Integrationspolitische Verhandlungen werden vielmehr in für Konkordanzsysteme charakteristischer Weise nicht-öffentlich abgehalten.⁷⁰⁹ Der hieraus zunächst resultierende verfahren-

⁷⁰⁷ Vgl. ähnlich Cooter/Drexler (1994), S. 321.

⁷⁰⁸ Vgl. dazu bereits Abschnitt D.IV.

⁷⁰⁹ Zu den Merkmalen eines Konkordanzsystems vgl. Schumacher (1996), S. 43.

rensmäßige Mangel kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn der Information über sowie der Beteiligung an integrationspolitische(n) Entscheidungsprozessen vom Wähler konsumtiver Wert beigemessen wird.⁷¹⁰

Ein gemeinwohrrationales Politikergebnis ergibt sich auch nicht als Nebenprodukt des europapolitischen Prozesses.⁷¹¹ Vielmehr führt eigennütziges Verhalten der integrationspolitischen Entscheidungsträger im nicht-kompetitiven europäischen Politikmodell zu einem Abweichen von der kollektiven Rationalität und damit zu einem ergebnismäßigen Mangel.

2. Aufgabenvergemeinschaftung und endogene Zentralisierung

Ein besonderes Problem ergibt sich aus der zunehmenden Vergemeinschaftung wirtschaftspolitischer Aufgaben und Funktionen: Die überproportional wachsenden Strukturausgaben sind weder absolut noch im Verhältnis zum gemeinschaftlichen Sozialprodukt noch in Relation zu den nationalen Haushalten zu vernachlässigen. Sie führen vielmehr unmittelbar zu einem ansteigenden Anteil der Europäischen Gemeinschaft an der Wirtschaftstätigkeit in den Mitgliedstaaten.⁷¹²

Die Fortschreibung des bisherigen Entwicklungstrends für die ausgabenintensive Kohäsionspolitik stellt mitnichten ein extremes Szenario dar. Ihre Ausgabendynamik und die mit ihr gekoppelten Additionalitäts- und Affektationsprinzipien tragen nicht nur unter Fortschreibung der strukturpolitischen Status quo-Bedingungen, sondern auch in realistischen Reformszenarien einen erheblichen Teil zur Zentralisierung der Europäischen Gemeinschaft bei.⁷¹³ Wenn die bisher Begünstigten nicht von ihren erworbenen Ansprüchen lassen, drängt sich diese Schlußfolgerung angesichts der mittelfristig zu erwartenden hohen Aufwendungen für eine (Voll)Mitgliedschaft der im EU-Vergleich sehr rückständigen MOE-Staaten unmittelbar auf.⁷¹⁴ Darüber hinaus wird die wirtschaftspolitische Zentralisierung noch zusätzlich durch die Vergemeinschaftung

⁷¹⁰ Vgl. dazu Fn. 224.

⁷¹¹ Zu dieser für Konkurrenzdemokratien typischen Eigenschaft vgl. *Schumpeter* (1980), S. 448.

⁷¹² Zur Ausgabendynamik des Gemeinschaftshaushalts vgl. *Vaubel* (1994), S. 160 f.

⁷¹³ Als Zentralisierungsmaßstab wird in erster Linie der Anteil der obersten gebietskörperschaftlichen Ebene an den gesamten Ausgaben eines Gemeinwesens benutzt. Vgl. dazu *Apolte* (1996), S. 172.

⁷¹⁴ Zur Quantifizierung der erweiterungsbedingten EU-Budgetwirkungen vgl. *Stehn* (1994), S. 211 - 214 und *Weise* (1996), S. 787, 789 und 791. Kennzeichnend in diesem Zusammenhang die Aussage von Kommissar *Karel van Miert* (1996), S. 64: "Wenn es um Erweiterung geht, braucht man Geld."

tung weiterer, neuer wie bislang nationalstaatlich oder regional wahrgenommener Aufgaben forciert.

Die Zentralisierung sowohl von Aufgaben als auch von Ausgaben - speziell durch verteilungspolitische Entscheidungen - ist in föderalen Gemeinwesen ein weit verbreitetes Phänomen.⁷¹⁵ Allerdings ist sie und im besonderen die wirtschaftspolitische Zentralisierung im Konkordanzmodell der Gemeinschaft mit gewichtigen Nachteilen verbunden. Denn sie trägt insbesondere zur Entwicklung eines europäischen Leviathan bei.⁷¹⁶ Zum einen finden hier die Bedürfnisse des individuellen sowie des repräsentativen Konsumenten-Wählers unmittelbar weniger Berücksichtigung.⁷¹⁷ Zum anderen beeinträchtigt eine voranschreitende Zentralisierung auch indirekt die Souveränität des Konsumenten-Wählers, da sie in der Regel zur Verstaatlichung wirtschaftlicher Aktivität beiträgt.⁷¹⁸ Aus zweierlei Gründen empfiehlt es sich jedoch, alsbald Maßnahmen gegen eine zunehmende Zentralisierung zu ergreifen:

1. Wie ein Blick auf die Genese bestehender föderaler Gemeinwesen (Australien, Deutschland, Kanada, Österreich, Schweiz und USA) und deren Finanzausgleichssysteme zeigt, entwickeln und verändern sich föderale Ausgleichssysteme nur sehr allmählich. Entwicklung und Struktur historischer Finanzausgleichssysteme sind mit anderen Worten pfadabhängig. Um eine aus marktwirtschaftlich-föderalistischer Sicht rationale Ausgestaltung des noch vergleichsweise unvollständigen und unterentwickelten gemeinschaftlichen Finanzausgleichs langfristig abzusichern, sollten möglichst noch in der Frühphase entsprechende Strukturentscheidungen für das Gesamtsystem getroffen werden.

2. Weiterhin sind in den gemeinschaftlichen Entscheidungsstrukturen grundsätzliche Interessenkonstellationen und Verhaltensanreize für die politischen Akteure angelegt, die nicht nur auf eine Ausweitung strukturpolitischer Maßnahmen, sondern insbesondere auf eine 'endogene Zentralisierung'⁷¹⁹ von Aufgaben hinwirken. Speziell für eine Entwicklung des europäischen Gemeinwesens entlang eines Leviathan-Modells ist deshalb von einer nur schwer reversiblen Verfassungsentwicklung auszugehen.⁷²⁰

Aus dem verbreiteten Status quo-Denken und dem per Gemeinschaftsmethode festgeschriebenen integrations- und kohäsionspolitischen *acquis com-*

⁷¹⁵ Vgl. dazu *Vaubel* (1996), S. 79 f.

⁷¹⁶ Zur originären sowie zur modernen Public Choice-Vorstellung vom Staat als Leviathan vgl. *Russel* (1984), S. 535 - 537 und *La Manna/Slomp* (1994), S. 162 - 166.

⁷¹⁷ Vgl. hierzu ausführlich Abschnitt B.IV.1.

⁷¹⁸ Zum Zusammenhang von Zentralisierung und Verstaatlichung vgl. *Vaubel* (1994), S. 154 f.

⁷¹⁹ *Eichenberger* (1994), S. 413.

⁷²⁰ Optimistisch zur Umkehrbarkeit konstitutioneller Finanzausgleichsregelungen hingegen *Head* (1983), S. 215.

munautaire ergeben sich Beharrungstendenzen, die zu einer hohen Persistenz einmal festgelegter Finanzausgleichsregelungen sowie zu einer hohen strukturellen Inflexibilität der gemeinschaftlichen Ausgaben vor allem nach unten führen.⁷²¹ Auch deshalb sollten rechtzeitig institutionelle Vorkehrungen für einen markterhaltenden Föderalismus getroffen werden.⁷²² Im nächsten Kapitel sind folglich Überlegungen anzustellen, mit welchen (institutionellen) Maßnahmen eine möglichst rationale Entwicklung der europäischen Institutionen sichergestellt werden kann.

⁷²¹ Zur strukturellen (In)Flexibilität öffentlicher Ausgaben vgl. allgemein *Zimmermann* (1986), S. 63 - 66; zur politischen Durchsetzbarkeit eines Abbaus (regionaler) Subventionen vgl. *Krieger-Boden/Lammers* (1996), S. 27.

⁷²² Zu Kennzeichen und Vorteilen eines markterhaltenden Föderalismus vgl. *Weingast* (1993), S. 291 f.

F. Konstitutionenökonomische Handlungsempfehlungen

I. Vorbemerkung

In den voranstehenden Kapiteln C., D. und E. sind die grundlegenden Regeln, Funktionsmechanismen und Ergebnisse des integrations- und kohäsionspolitischen Entscheidungsprozesses mit Hilfe des ökonomischen Verhaltensansatzes analysiert worden. Dabei wurden in Referenz zur normativen Basis (Gemeinwohllansatz) die Ursachen von Unvollkommenheiten und Mängeln in den Entscheidungsverfahren sowie in den Entscheidungsergebnissen diskutiert. In diesem Kapitel soll nun die Frage untersucht werden, ob und inwieweit diese Defizite ursächlich zu beheben sind.

Doch bevor nun politökonomisch fundierte Handlungsempfehlungen für eine gemeinwohlorientiertere Integrations- und Kohäsionspolitik gegeben werden, ist es zweckmäßig, einige präzisierende Vorüberlegungen anzustellen: erstens zur Zielsetzung, zweitens zu Eigenschaften und Beschaffenheit und drittens zu möglichen Arten vorzuschlagender institutioneller Maßnahmen.

1. Welche Zielsetzung sollten institutionenökonomische Handlungsempfehlungen im vorliegenden Zusammenhang verfolgen? Normativer Referenzpunkt der politisch-ökonomischen Ordnung der Gemeinschaft ist der Konsumenten-Wähler. Daher sollte letzterer stärker als bisher in die gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahren eingebunden werden. Zumindest sollten aber die Ergebnisse des integrations- und kohäsionspolitischen Entscheidungsprozesses im Sinne des Konsumenten-Wählers verbessert und die Entscheidungsverfahren nicht noch weiter von ihrem eigentlichen Prinzipal losgelöst werden.

Eine besondere Bedeutung kommt hier der Vergemeinschaftung staatlicher Aufgaben wie insbesondere der Kohäsionspolitik zu; resultiert doch aus einer voranschreitenden Zentralisierung wirtschaftspolitischer Kompetenzen eine zunehmende Entfernung vom Konsumenten-Wähler und seinen Präferenzen. Institutionelle Handlungsempfehlungen sollten daher vor allen Dingen ein Zwischenziel verfolgen: die Souveränität der Konsumenten-Wähler-Präferenzen durch die Förderung wirtschaftlicher und politischer Dezentralität zu gewährleisten, zumindest aber eine weitere Aufgabenzentralisierung auf europäischer Ebene verhindern.

2. Von welcher Beschaffenheit sollten dann die vorzuschlagenden institutionellen Vorkehrungen sein? Erstens ist aufgrund der hohen Interdependenz der

integrationspolitischen Bereiche in der Gemeinschaft eine isolierte Betrachtung und Empfehlung allein auf einem Politiksektor - hier die europäische Kohäsionspolitik - nicht zweckmäßig. Diese für das weitere Vorgehen konstitutive Schlußfolgerung muß auch vor dem Hintergrund des endogenisierten integrationspolitischen Entscheidungsprozesses gezogen werden.

Zweitens wird im Rahmen des institutionellen Paradigmas von einer verhaltensprägenden Wirkung von Institutionen ausgegangen. Die für den integrationspolitischen Entscheidungsprozeß wichtigste, gleichzeitig für viele Klassen integrationspolitischer Entscheidungen geltende Institution ist die gemeinschaftliche Verfassung. Letztere besteht im wesentlichen aus den Grundregeln integrationspolitischen Handelns und Entscheidens, welche - aufgrund der stabilisierenden und rationalisierenden Wirkung geschriebener Verfassungen⁷²³ - in starkem Maße Eingang in das Primärrecht der EG gefunden haben. Es gilt daher, zuvörderst 'adäquate'⁷²⁴ Verfassungsvorschriften für eine Verfassungsreformen vorzuschlagen. Die Vorschläge sollten so gefaßt sein, daß sie das Verhalten der Entscheidungsträger auch tatsächlich intentionsgerecht steuern können.⁷²⁵

Da es sich um konstitutionelle Fragen handelt, ist stets eine langfristige Sichtweise einzunehmen. Dabei sollten die Verfassungsregeln zwar Aktivitäten, die gegen die Interessen des Konsumenten-Wählers gerichtet sind, soweit als möglich beschränken.⁷²⁶ Zugleich sind jedoch Handlungen, die im Interesse des Konsumenten-Wählers liegen, durch einen flexiblen Verfassungsrahmen zu ermöglichen und somit Spielräume für einen künftig erforderlichen Wandel der europäischen Institutionen zu belassen.⁷²⁷ Um die Verfassungsregeln nicht durch ständige Verfassungsänderungen zu entwerten, sollten deshalb nur allgemeinste, möglichst offene Verhaltensregeln Eingang in die europäische Verfassung finden.

Derart begründete Verhaltensbeschränkungen werden von der normativen Konstitutionenökonomie diskutiert.⁷²⁸ Dabei gehen Konstitutionenökonomern grundsätzlich von der Durchsetzbarkeit und Haltbarkeit allgemeiner Verfassungsnormen aus. Ihr Vertrauen in die praktische Umsetzbarkeit konstitutionel-

⁷²³ Vgl. Hesse (1988), S. 14 f.

⁷²⁴ Hoppmann (1987), S. 32.

⁷²⁵ Zu Relevanz und Gültigkeit von Verfassungsregeln vgl. Voigt (1996), S. 183 f.

⁷²⁶ Für eine solchermaßen teleologische Verfassungsinterpretation vgl. Maddox (1982), S. 805 und 809; aus historischer Sicht vgl. Petersmann (1990), S. 248 f.

⁷²⁷ Vgl. ähnlich Holcombe (1991), S. 303 f., Ordeshook (1992), S. 150 sowie Genser (1995), S. 6. Zu Stabilität und Flexibilität von Regeln vgl. grundsätzlich Kiwit/Voigt (1995), S. 121 - 123.

⁷²⁸ Vgl. stellvertretend Buchanan (1993), S. 5.

ler Normen gründet sich hier insbesondere auf die Einsichtsfähigkeit der Akteure, daß Regelvereinbarungen letztendlich zum Vorteil aller reichen.⁷²⁹

Tatsächlich besteht jedoch für die integrationspolitischen Entscheidungsträger ein fortwährender Konflikt zwischen konsequenter Regelbefolgung auf der einen und konkretem Politikergebnis als stetem Anreiz zum Regelbruch auf der anderen Seite. Die Gefahr der Nichtbeachtung von Verfassungsregeln ist erst recht gegeben, wenn hierdurch ein am Entscheidungsprozeß nicht unmittelbar beteiligter Dritter, hier der Konsumenten-Wähler, geschädigt wird. Daher sollte bei der Suche nach realistischen und wirksamen verfassungspolitischen Alternativen insbesondere deren Durchsetzbarkeit, Glaubwürdigkeit und Selbsttätigkeit beachtet werden. Dies wiederum kann am besten gelingen, wenn nun die Interessen der integrationspolitischen Entscheidungsträger als feste Restriktion bei der Institutionenwahl betrachtet werden.⁷³⁰

3. Welche Kategorien verfassungspolitischer Maßnahmen sind in den nachfolgenden Abschnitten zu berücksichtigen? Im einzelnen bieten sich drei Arten konstitutioneller Lösungen an, um in kohäsions- und integrationspolitischen Entscheidungsprozessen zu langfristig gemeinwohrlateren Ergebnissen zu gelangen.⁷³¹ Es ergeben sich, geordnet nach der unterschiedlichen Steuerungintensität verfassungspolitischer Vorgehensweisen auf integrationspolitische Entscheidungen,⁷³² folgende grundsätzliche Ansatzmöglichkeiten:

- Verfassungsvorschriften, welche die integrationspolitischen Entscheidungen positiv auf bestimmte Inhalte festlegen wollen (positiv-präskriptive Verfassungsregeln),
- Verfassungsregeln, welche insbesondere unerwünschten Handlungsweisen der integrationspolitischen Entscheidungsträger bzw. deren Konsequenzen vorbeugen, wenn nicht gar sie ganz unterdrücken sollen (präventiv-repressive Verfassungsregeln),
- Verfassungsarrangements, welche die integrationspolitischen Entscheidungsträger durch organisatorische und verfahrensmäßige Regelungen zu einem gemeinwohrlateren Verhalten anhalten wollen (konstruktive Verfassungsregeln).

⁷²⁹ Zum fundamentalen Problem der Durchsetzbarkeit und Selbsttätigkeit von Verfassungsregeln vgl. *Ordeshook* (1992), S. 143 -145, *Weingast* (1993), S. 291 und *Folkers* (1995), S. 647.

⁷³⁰ Vgl. *Buchanan* (1987b), S. 248 und *Pies* (1996), S. 24.

⁷³¹ Für eine zweifache Einteilung vgl. *Holcombe* (1991), S. 303; für eine dreifache (verfassungsrechtliche) Kategorisierung vgl. *Hesse* (1988), S. 259.

⁷³² Zur Eingriffsintensität wirtschaftspolitischer Instrumente vgl. zum Beispiel *Dobias* (1980), S. 68 - 75; allerdings wird hier der politische und nicht der wirtschaftliche Sektor einer ordnungspolitischen Betrachtung unterworfen.

Die anschließende verfassungspolitische Erörterung wird nun die voranstehenden konstitutionenökonomischen Maßnahmearten unter Berücksichtigung der vorgenannten Zielsetzung sowie der Anforderungen, die an zweckmäßige Verfassungsregeln zu stellen sind, in drei Unterkapiteln diskutieren.

II. Positiv-präskriptive Festlegung

In der europäischen Integrationspolitik wie auch im gemeinschaftlichen Sprachgebrauch ist oft die Rede vom Gemeinschaftsinteresse, der europäischen Version des Allgemeininteresses.⁷³³ Selbst in der gemeinschaftlichen Verfassung hat der Begriff 'Gemeinschaftsinteresse' - allerdings ohne explizite Legaldefinition - Niederschlag gefunden.⁷³⁴ Danach ist insbesondere der Binnenmarkt, aber auch der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt im Interesse der Gemeinschaft. Was liegt zunächst also näher, als das Gemeinschaftsinteresse in der Verfassung zu definieren? Die eigennützig handelnden integrationspolitischen Entscheidungsträger können wenn auch nicht auf gemeinwohrrationales Handeln festgelegt, so doch zumindest in Richtung eines gemeinwohlorientierteren Verhaltens gesteuert werden.

Bereits in Kapitel B., insbesondere Abschnitt B.II, sind einige grundlegende Überlegungen zum 'naiven' Gemeinwohlbegriff angestellt worden. Dort wurden die Inhalte des vorherrschenden Gemeinwohlbegriffs mit den langfristigen Interessen von Konsument, Steuerzahler und Wähler identifiziert. Ist aus einem solchen, verfassungsmäßig zu verankernden Gemeinwohlbegriff - nun vor dem Hintergrund der in den Kapiteln C. bis E. gewonnen Erkenntnisse - eine stärkere Gemeinwohlverpflichtung der integrations- und kohäsionspolitischen Handlungsträger zu erwarten? Gegen die Ableitung spezifischer europapolitischer Handlungsempfehlungen aus dem Interesse des Median-Unionsbürgers ist folgendes einzuwenden:

Erstens ist es sehr schwierig, das integrationspolitische Medianinteresse in Einzelfragen zu erfassen. Die Praktizierung direkt-demokratischer Entscheidungsverfahren ist allein schon aufgrund der Größe des gemeinschaftlichen Wahlkörpers nahezu ausgeschlossen. Ferner kann der Median-Wähler bzw. dessen Präferenz für bestimmte politische Entscheidungen selbst in den repräsentativen Demokratien der Mitgliedstaaten nur schwer identifiziert werden.⁷³⁵

⁷³³ Vgl. kritisch zur Verwendung des Gemeinschaftsinteresses in der integrationspolitischen Diskussion *Petersmann* (1996), S. 152 und 156.

⁷³⁴ Vgl. zum Beispiel die Fundstellen Art. J.1 EU-Vertrag sowie Art. 92 IIIb, c E(W)G-Vertrag.

⁷³⁵ Vgl. dazu *Pommerehne* (1990), S. 460 f.

Dies ist erst recht der Fall, wenn eine integrationspolitische Medianpräferenz auf einer noch höheren, supranationalen Ebene aggregiert werden soll. Die über eine Vielzahl von Entscheidungsalternativen und eine sehr große Gruppe von Stimmberechtigten zu aggregierenden Präferenzen können daher nur ein sehr unscharfes, für eine praktische Handlungsorientierung weitgehend unbrauchbares (Unions)Bürgerinteresse anzeigen.

Gegen eine Ausrichtung am Median spricht zweitens die Gefahr der Ausbeutung von Minderheiten. In den komplizierten, indirekt-repräsentativen gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahren ist bislang das Erfordernis einer Zustimmung durch den Median-Unionsbürger nicht vorgesehen.⁷³⁶ Drittens wäre die (systematische) Überstimmung politisch bedeutsamer Minderheiten eines national fragmentierten Wahlkörpers mit einem unaufhebbaren Legitimationsdefizit verbunden. Darüber hinaus ist - mangels eines einheitlichen europäischen Wahlvolkes sowie einer nur unvollständigen gemeinsamen Öffentlichkeit - die grundsätzliche Möglichkeit der Aggregation eines Medianinteresses stark in Frage zu stellen.

Der erst mit dem Maastrichter Vertrag eingeführte (Median)Unionsbürger⁷³⁷ stellt demnach für die integrationspolitischen Entscheidungsträger keinen geeigneten Referenzpunkt dar. Als möglicher Handlungsmaßstab verbleibt allein das in der Ökonomie gebräuchliche, speziell in der Mikrotheorie ausgearbeitete Konzept der Konsumentenwohlfaht.⁷³⁸ Danach präferiert der (repräsentative) Konsument insbesondere ein größeres, möglichst effizient erstelltes sowie eventuell vielfältigeres Güter- und Dienstleistungsangebot.

Aus dem konsumentenorientierten Gemeinwohlbegriff läßt sich vor allem hinsichtlich der Art und Weise der Leistungserstellung Handlungsanleitung gewinnen. Danach sollte jedes integrationspolitische Leistungsangebot zunächst nach den Maßstäben des ökonomischen Prinzips bereitgestellt und beurteilt werden. Dies gilt in besonderem Maße für positiv-integratorische Maßnahmen wie Kohäsionspolitik. Gleichwohl streiten die Parteien im Einzelfall auch bei Effizienzproblemen über vorliegende Fakten, anzuwendende Theorien sowie zu erwartende Wirkungen ergriffener integrations- und kohäsionspolitischer Maßnahmen. Noch weniger sind bei Distributionsfragen über Pareto-Aussagen hinausgehende Handlungsempfehlungen konsensfähig. Aber auch im Allokationsbereich ergeben sich - angesichts des speziell bei öffentlichen Gütern auftretenden Problems der Präferenzoffenbarung - erhebliche Orientierungsschwierigkeiten für eine gemeinwohl-rationale Integrationspolitik.

⁷³⁶ Vgl. ausführlich hierzu die Reformüberlegungen in Abschnitt F.IV.2.

⁷³⁷ Vgl. Art. 8 EG-Vertrag.

⁷³⁸ Zum Konsumentenverhalten vgl. beispw. *Varian* (1985), Kapitel 3.

Ein aufgrund des bestehenden Minimalkonsenses nur sehr allgemein definierbarer Gemeinwohlbegriff, Dissens über vorliegende integrationspolitische und regionalökonomische Fakten, eine Mehrzahl konkurrierender theoretischer Aussagen sowie Unklarheiten über die Wirkungen integrations- und kohäsionspolitischer Instrumente bieten einen idealen Nährboden für Interpretationswettkämpfe mit rivalisierenden spezifischen Gemeinwohlbegriffen.⁷³⁹ Die eigenen Interessen werden von den integrationspolitischen Akteuren - stets mit Blick auf die Öffentlichkeitswirkung - als im Interesse von Verbraucher und Gemeinschaft stehend reklamiert.⁷⁴⁰ Es bereitet den integrationspolitischen Entscheidungsträgern sowie den am Entscheidungsprozeß beteiligten Gruppen unter Einsatz einer professionellen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit keine Schwierigkeiten, die eigenen Handlungen mit dem Gemeinwohletikett zu versehen.⁷⁴¹

Für die latenten Gruppen wiederum besteht kaum eine Möglichkeit, an vermeintlich gemeinwohlorientiert handelnde Entscheidungsträger und Gruppen Gemeinwohltumungen zu stellen. Sie scheitern an Organisierbarkeitsproblemen und den großen Distanzen in der Europapolitik, selbst wenn die aufgestellten Gemeinwohlanprüche unzutreffend sind.

Aus der politökonomischen Diskussion des Gemeinschaftsinteresses können somit nur defensive konstitutionelle Handlungsempfehlungen abgeleitet werden: Mangels geeignetem Bezugspunkt sowie wegen der Gefahr von Fehlinterpretationen ist daher eine Legaldefinition des Gemeinschaftsinteresses abzulehnen. Das in den Gemeinschaftsverträgen nicht weiter konkretisierte Gemeinschaftsinteresse sollte aufgrund der damit verbundenen Mißbrauchsgefahren ersatzlos aus dem gemeinschaftlichen Primärrecht gestrichen werden. Im übrigen sind direkt präskriptiv-anweisende Verfassungsaussagen zur Steuerung integrations- und kohäsionspolitischen Entscheidungsverhaltens aus ordnungspolitischer Sicht weniger geeignet als solche Verfassungslösungen, die Selbstinteresse nutzen oder zumindest Eigeninitiative nur in ihren schädlich(st)en Auswirkungen unterbinden.

⁷³⁹ Zum Konzept des rivalisierenden Gemeinwohlbegriffs vgl. *Vobruba* (1992), S. 110 und 114.

⁷⁴⁰ Während staatliche Akteure seit jeher einen Interpretationsanspruch in bezug auf das Allgemeininteresse erheben - vgl. dazu *Mayntz* (1992), S. 13 -, werden Interpretationen des Gemeinschaftsinteresses durch die Gemeinschaftsakteure, insbesondere aber den Kommissar *zusätzlich* von Seiten des Europarechts gedeckt: Denn das Gemeinschaftsinteresse wird hier in der Regel als dem "nationalen Interesse" entgegengesetzt gefaßt, aber nicht weiter präzisiert. Vgl. zum Beispiel *Schmitt von Sydow* (1991), Art. 157, Rn. 15 sowie *Harnier* (1991b), Vorb., Rn. 16.

⁷⁴¹ Auf den Gruppenmärkten scheint es geradezu irrational, eigenes Handeln nicht als gemeinwohlorientiert zu deklarieren. Vgl. hierzu *Groser* (1992), S. 162 und *Vobruba* (1992), S. 115.

III. Präventiv-repressive Verfassungsregeln

Wenn es nicht gelingt oder nicht zweckmäßig ist, die selbstinteressierten integrationspolitischen Entscheidungsträger positiv-inhaltlich auf ein eindeutiges Gemeinschaftsinteresse festzulegen, sollte man zumindest vorbeugend versuchen, kollektiv-irrationale Folgen abzuwenden bzw. abzumildern. Dies kann durch geeignete verfassungsmäßige Handlungsbeschränkungen, welche den aus eigennützigem Entscheidungsträgerverhalten resultierenden Nachteilen für den Konsumenten-Wähler entgegenwirken, geschehen.

Hierbei kann erstens auf die Ordnungs- und Strukturprinzipien marktwirtschaftlich-dezentral organisierter Gemeinwesen, speziell aber auf das politisch und ökonomisch begründbare Dezentralitätsziel zurückgegriffen werden.⁷⁴² Zweitens empfiehlt sich in diesem Zusammenhang, auch auf institutionelle Erfahrungen bestehender Föderativstaaten zu rekurrieren. Denn zum einen kann auf einem eindimensionalen Dezentralitäts-Zentralitäts-Kontinuum von Verfassungswirklichkeiten eher das Spektrum dezentraler Organisationsformen als langfristig angestrebter integrationspolitischer Zielbereich angesehen werden. Die Ablehnung eines zentralisierten Einheitsstaates stellt zumindest einen negativ definierbaren Minimalkonsens unter den EU- und EG-Vertragsparteien in bezug auf die gewollte Weiterentwicklung der gemeinschaftlichen Verfassung dar. Zum anderen bieten gerade föderative Strukturen Möglichkeiten, Vielfalt und Einheit gleichzeitig zu bewahren⁷⁴³ und ein heterogenes Gemeinwesen dauerhaft zusammenzuhalten.

Im folgenden werden zwei Arten präventiv-repressiver verfassungspolitischer Vorkehrungsmaßnahmen diskutiert: erstens eine Vervollständigung und Präzisierung der vertikalen gemeinschaftlich-nationalen Kompetenzverteilung, zweitens eine dezentralisierungsfördernde Reform der gemeinschaftlichen Finanzverfassung.

1. Absicherung einer dezentralen Kompetenzverteilung

Um zu verhindern, daß sich die integrationspolitischen Entscheidungsträger zu große autonome Handlungsspielräume schaffen und in egoistischer Weise ausnutzen, kann wieder auf das für marktwirtschaftlich-demokratische und föderale Systeme konstitutive Subsidiaritätsprinzip zurückgegriffen werden. Allerdings lassen sich aus dem Subsidiaritätsprinzip allein, so wie es mit dem

⁷⁴² Vgl. hierzu die Begründung des Subsidiaritätsprinzips als verfassungspolitische Referenz für die Gemeinschaft in Abschnitt B.II.

⁷⁴³ Zur Spannungslage von Vielfalt und Einheit im Bundesstaatsprinzip vgl. *Selmer* (1994), S. 340 f. und *Renzsch* (1996), S. 331 f.

Maastrichter Vertrag eingeführt worden ist, noch keine hinreichenden Handlungsempfehlungen ableiten.⁷⁴⁴

Zwar gilt für gemeinschaftliches Tätigwerden das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung und somit die grundsätzlich mitgliedstaatliche Zuständigkeit.⁷⁴⁵ Subsidiäre Vorstellungen werden insofern bereits umgesetzt. Diese kompetenzielle Ausnahme-Regel-Beziehung wird jedoch durch eine Reihe anderer Verfassungsrechtsgrundsätze stark relativiert: Der eigentliche Normalfall wird zum einen durch den Grundsatz impliziter Kompetenzen und die Abrundungskompetenz des Art. 235 E(W)G-Vertrag⁷⁴⁶, zum anderen durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts, eine integrationsfreundliche Verfassungsgerichtsbarkeit sowie die finale (zielorientierte)⁷⁴⁷ und dynamische Ausgestaltung der Gemeinschaftskompetenzen unterlaufen.⁷⁴⁸

Gegen eine zentralisierungsfreundliche Auslegung der gemeinschaftlichen Befugnisse - durch strategisch handelnde Gemeinschaftsakteure wie auch durch kurzfristig orientierte nationale Akteure - kann auch der Subsidiaritätsgrundsatz des Art. 3b Abs. 2 EG-Vertrag nur wenig ausrichten. Zwar enthält Art. 3b Abs. 2 eine spezielle, noch über Art. 190 EG-Vertrag hinausgehende Begründungspflicht für gemeinschaftliches Tätigwerden. Gleichwohl erfordert die Anwendung des in Abs. 2 formulierten Subsidiaritätsgrundsatzes Ermessensentscheidungen durch die integrationspolitischen Entscheidungsträger.⁷⁴⁹ Aus der Vieldeutigkeit des in der geteilten europäischen Öffentlichkeit benutzten Subsidiaritätsbegriffes⁷⁵⁰ ergeben sich sodann Interpretationsspielräume, die bei interessengeleiteter Ausdeutung durch die Vielzahl heterogener Akteure - in ähnlicher

⁷⁴⁴ Vgl. Art. 3b Abs. 2 EG-Vertrag sowie Präambel Abs. 11, Art. A Abs. 2 und Art. B Abs. 2 EU-Vertrag.

⁷⁴⁵ Vgl. Art. 4 Abs. 1 EG-Vertrag sowie aus rechtsnormativer Sicht *Kirchhof* (1996), S. 102 f.

⁷⁴⁶ Gerade die Einführung der gemeinschaftlichen Regionalpolitik stellt hier einen klassischen Anwendungsfall dar; stützte sie sich doch ursprünglich, bis zur Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte allein auf Art. 235 EWG-Vertrag. Vgl. *Nienhaus* (1985), S. 154.

⁷⁴⁷ Das primäre Gemeinschaftsrecht enthält eine Vielzahl allgemeiner, konkretisierungsbedürftiger Aufgaben- und Zielbeschreibungen: Vgl. dazu Art. B EU-Vertrag sowie Art. 2 und 3 EG-Vertrag. Speziell für die europäische Strukturpolitik vgl. Art. 130a (Kohäsionszielbeschreibung) sowie Art. 130b Abs. 1 und 3 EG-Vertrag (Maßnahmenermächtigung).

⁷⁴⁸ Für eine allgemeine Diskussion dieser und weiterer miteinander konfligierender Verfassungsprinzipien im Gemeinschaftsrecht vgl. *Jarass* (1996), insbesondere S. 175 - 181.

⁷⁴⁹ Dies gilt auch bei strenger Auslegung der beiden Kriterien "(Nicht)Wirksamkeit" und "Qualität" der Politikmaßnahme in Art. 3b Abs. 2 EG-Vertrag.

⁷⁵⁰ Zu Vieldeutigkeit und Unbestimmtheit des Subsidiaritätsbegriffes in der allgemeinen europapolitischen Debatte vgl. *Hrbek* (1995), S. 50 f.

Weise wie beim Gemeinwohlbegriff - in Interpretationswettkämpfe einmünden. Aus den konkurrierenden föderalismustheoretischen Hypothesen können von einer leistungsfähigen Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der zentralen Ebene in der Regel zur Begründung gemeinschaftlichen Handelns geeignete Ansätze ausgewählt werden.

Darüber hinaus ist der Anwendungsbereich des kodifizierten Subsidiaritätsgrundsatzes unklar. Die Kompetenzausübungsregel des Art. 3b Abs. 2 bezieht sich zwar ausdrücklich auf den Bereich nicht ausschließlicher gemeinschaftlicher Zuständigkeit. Im Gemeinschaftsrecht findet sich jedoch weder eine Abgrenzung ausschließlicher noch eine Definition konkurrierender oder paralleler Befugnisse.⁷⁵¹ Da auf der einen Seite der Bereich (echter) ausschließlicher Kompetenzen der Gemeinschaft eher klein einzuschätzen ist,⁷⁵² auf der anderen Seite aber auch mitgliedstaatliche Domänen nicht explizit in der Gemeinschaftsverfassung definiert sind, ergibt sich ein weites Feld für die Anwendbarkeit der subsidiären Kompetenzausübungsregel. Faktisch wird durch die Regelung in Art. 3b die Entscheidung über die kompetenzielle Struktur des politischen Mehrebenensystems Europäische Gemeinschaft in das politische Ermessen der zentralen Ebene gestellt. Daraus und aufgrund der nunmehr bekannten gemeinschaftlichen Entscheidungsmechanismen und ihrer Anreizstrukturen läßt sich eine in der Tendenz unitaristische oder gar zentralistische Verfassungsentwicklung ableiten.

Um eine dezentrale politische Ordnung des europäischen Gemeinwesens langfristig und dauerhaft zu gewährleisten, sollte die Kompetenzausübungsregel in Art. 3b Abs. 2 durch eine konstitutionell festgeschriebene, subsidiär bestimmte Kompetenzverteilung ergänzt, wenn nicht ersetzt werden. Historische Bundesstaaten bedienen sich hierbei zweier Regelungen: einerseits einer ausdrücklichen Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Gliedstaaten, andererseits Kompetenzlisten.⁷⁵³

Allein eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der nationalen Ebene ist allerdings noch kein Garant für eine dezentrale politische Struktur.⁷⁵⁴ Die verbleibenden residualen Kompetenzen können unter Umständen sehr gering sein. Aus diesem Grunde wären in einer doppelten Kompetenzliste sowohl die ausschließlich gemeinschaftlichen Aufgaben als auch die essentiellen Kompetenzen subeuropäischer Gebietskörperschaften, vor allem die der Mitgliedstaaten,

⁷⁵¹ Vgl. *Pipkorn* (1992), S. 699; für eine vertragsorientierte Einteilung ausschließlicher und konkurrierender Kompetenzen vgl. *Lauffer* (1995), S. 207.

⁷⁵² Als ausschließlich gemeinschaftliche Aufgabenkompetenzen können zur Zeit die GAP, der Binnenmarkt sowie die Handelspolitik angesehen werden.

⁷⁵³ Vgl. hierzu Tabelle 9 im Anhang.

⁷⁵⁴ Vgl. *Biehl* (1983), S. 79.

als ausschließliche Befugnisse zu enumerieren.⁷⁵⁵ Durch diese Einengung des großen Bereiches konkurrierender Gesetzgebung würde das bevorzugte Einfallstor für zunehmende gesetzgeberische Tätigkeiten von seiten der zentralen EG-Ebene weitgehend geschlossen.⁷⁵⁶

Ungeachtet der zu lösenden Abgrenzungs- und Zuordnungsprobleme können Kompetenzlisten ein pragmatisches Hilfsinstrument zum Erhalt nationaler und regionaler Vielfalt und gegen eine schrankenlose Aufgabenvergemeinschaft bilden. Die betroffenen Akteure auf den nationalen und regionalen politischen Märkten könnten aus den konstitutionellen Aufgabenzuweisungen Rechtspositionen ableiten, die von zentraler Ebene nur schwer zu überwinden wären. Überdies würde eine verfassungsmäßige Aufgabenzuordnung fortwährenden Verfassungs- und Kompetenzstreitigkeiten von vornherein klare Grenzen setzen und durch eine entsprechende Erwartungsbildung die beteiligten Akteure von umfangreichen Investitionen in aufwendige und kollektiv irrationale Verfassungsdispute abhalten.

Allerdings sind mit einer fest verankerten Aufgabenverteilung schwerwiegende Nachteile für ein dynamisches supranationales Regierungssystem verbunden: Zum einen wäre von Verfassungs wegen die Flexibilität gemeinschaftlichen Eingreifens nicht mehr gewährleistet. Zum anderen würde durch eine Überbetonung mitgliedstaatlicher Kompetenzsicherung das bundesstaatliche Homogenitätsgebot, welches in Form einer Mindestanforderung auch für einen teillföderalisierten Staatenverbund geltend gemacht werden kann, verletzt.⁷⁵⁷ Um einerseits nun die gemeinschaftliche Verfassung nicht zu oft ändern zu müssen, um andererseits ein notwendiges Minimum an Zusammenhalt zu erzielen, wäre daher im Rahmen einer Ausnahmeklausel bedarfsweise gemeinschaftliches Handeln zuzulassen.

Eine solche Ausnahmeregelung wäre zunächst für die originäre Sphäre der Wirtschaftsgemeinschaft, den Gemeinsamen Markt, vorzusehen.⁷⁵⁸ In Abweichung vom derzeit kodifizierten Verfahren der Rechtsangleichung⁷⁵⁹ sollte sich die gemeinschaftliche Kompetenz jedoch ausschließlich auf eine Rahmenge-

⁷⁵⁵ Gerade aufgrund der allgemeinen Zentralisierungstendenz in den Föderationen mit lediglich einer einfachen (zentralen) Kompetenzliste - vgl. *Saunders* (1992), S. 235 - empfiehlt sich nach kanadischem Vorbild eine zweifache, wenn nicht gar eine dreifache Liste, die auch konkurrierende Zuständigkeiten abgrenzt.

⁷⁵⁶ Zum föderalen Negativbeispiel Deutschland vgl. *Schwarze* (1993), S. 616.

⁷⁵⁷ Vgl. dazu die allgemeine Föderalismus-Definition von *Frey/Spillmann* (1994), S. 8.

⁷⁵⁸ Vgl. zu dieser Forderung *Club von Florenz* (1996), S. 99.

⁷⁵⁹ Vgl. Art. 100 und 100a EG-Vertrag.

setzung mit Detaillierungsverbot erstrecken.⁷⁶⁰ Durch eine bloße Rahmenkompetenz müßte man nicht auf eine letztendlich unglaubliche Selbstbeschränkung eigeninteressierter gemeinschaftlicher Regulierer vertrauen. Übertriebene Detailregulierungen seitens der europäischen Ebene würden schon der Möglichkeit nach unterbunden. Gleichzeitig sicherte die Rahmzuständigkeit eine primär deregulative Zielrichtung der gemeinschaftlichen Rechtsetzung verfassungsmäßig ab.

Eine weitere Ausnahmeklausel müßte sich auf den für eine dauerhafte Solidargemeinschaft zu schaffenden wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Kohäsion) beziehen.⁷⁶¹ Danach hätte die europäische Ebene etwa übermäßige Disparitäten in der gebietskörperschaftlichen Finanzausstattung, im öffentlichen Leistungsangebot oder in der regionalen und nationalen Wirtschaftskraft zu korrigieren. Dabei müßte allerdings das Ausmaß an Angleichung von den Vertragsparteien genau definiert werden.⁷⁶² Auch der Bezug auf ein abstraktes Gemeinschaftsinteresse reicht nicht aus, da dem zentralen Entscheidungsträger sonst wiederum ein weiter Beurteilungsspielraum und damit die Entscheidungshoheit über Vielfalt versus Einheit eingeräumt werden müßte. Neben strategisch handelnden Gemeinschaftsakteuren und auf kurzfristige Vorteile bedachte nationale Regierungspolitiker verstärkte eine integrationsbedingt einheitlichkeitsorientiertere Erwartungshaltung unter latenten und organisierten nationalen Gruppen die Anziehungskräfte des Gemeinschaftshaushaltes.

Um einen nur sparsamen Gebrauch der kohäsionspolitischen Bedürfnisklausel sicherzustellen, wäre ein einfaches, eindeutiges und nach Möglichkeit eindimensionales Zielkriterium auf konstitutioneller Ebene festzulegen. Demgegenüber eröffnet die gegenwärtig praktizierte und folglich zu reformierende mehrdimensionale Fondswirtschaft große diskretionäre Handlungsspielräume, welche von den Gemeinschaftsakteuren zwecks weiterer Aufgabenzentralisierung ausgenutzt werden.

Viel hängt jedoch nicht nur von der Präzision der Gebrauchsbedingungen in der Ausnahmeklausel, sondern auch von der europäischen Anwendungspraxis in der Verfassungswirklichkeit ab. Eine postkonstitutionelle Flexibilität erhaltende Ausnahmeregelung, welche außerdem noch Solidaritäts- und Distributionsaspekte berücksichtigt, kann letztendlich keinen vollkommenen Schutz gegen die Durchsetzung zentralistischer Ziele und Tendenzen gewähren. Eine

⁷⁶⁰ Die gemeinschaftlichen Akteure sollten demnach in erster Linie auf das Instrument der Richtlinie und weniger auf Verordnungen zurückgreifen. Vgl. dazu Art. 189 EG-Vertrag.

⁷⁶¹ Vgl. hierzu insbesondere die Bedürfnisklausel in Art. 72 GG.

⁷⁶² Für eine ausführlichere Erörterung finanzverfassungsrechtlicher Aspekte vgl. die Ausführungen im folgenden Abschnitt F.III.2., insbesondere die Ausführungen zur technischen Ausgestaltung in F.III.2.a).

Kompetenzliste mit Ausnahmeklausel kann durch die kodifizierte Verfassungsrechtsposition und die nochmals verschärften Begründungserfordernisse lediglich ein gegenüber der subsidiären Kompetenzausübungsregel erhöhtes Schutzniveau erreichen.

2. Vorkehrungen in der gemeinschaftlichen Finanzverfassung

Angesichts der Schwierigkeiten, das abstrakte Subsidiaritätsprinzip in einem offenen und dynamischen politischen System abschließend festzulegen, sollte zusätzlich auf konkretere Verfassungsregeln zurückgegriffen werden. Geeignete Ansatzpunkte zur Aufrechterhaltung einer dezentralen europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, die nationalen und regionalen Präferenzunterschieden Rechnung trägt, bietet insbesondere die gemeinschaftliche Finanzordnung:

Aufgabenverteilung und Gesetzgebungshoheit sind zwar von überragender Bedeutung für die Ausbalancierung zentrifugaler und zentripetaler Kräfte eines Gemeinwesens;⁷⁶³ auch steht die Finanzverfassung in einem grundsätzlichen Unterordnungsverhältnis zur gesamten politischen Verfassung.⁷⁶⁴ Die Kompetenzverteilung im Finanzwesen wirkt sich jedoch über die Finanzierungs- und Ausgabengestaltungsmöglichkeiten der jeweiligen gebietskörperschaftlichen Ebene auch in der Aufgabenerfüllung aus. Dies trifft in besonderem Maße für einen ausgabenintensiven Politikbereich wie die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik zu.

Somit erweist sich ein verfassungspolitisches Ansetzen an der Finanzordnung der EG als unabdingbar für eine dezentrale Fortentwicklung des europäischen Gemeinwesens.⁷⁶⁵ Überdies führt ihr noch sehr unvollständiger Regelungsgehalt gegenüber zentralisierungsfreundlichen Verhaltensweisen eher zu einer permissiven Verfassungswirkung, die alsbald verfassungspolitisch korrigiert werden sollte. Darüber hinaus gestattet der Finanzbereich schon aufgrund seiner quantitativen Natur konkretere Handlungsorientierungen und Festlegungen.

Es gibt also eine Reihe von Gründen, warum insbesondere die gemeinschaftliche Finanzverfassung in die verfassungspolitische Diskussion um eine

⁷⁶³ Vgl. grundsätzlich *Biehl* (1983), S. 86.

⁷⁶⁴ Vgl. zu dieser Beziehung *Korioth* (1996), S. 341; zur Verklammerung von Wirtschafts-, Finanz- und politischer Verfassung vgl. *Vollmer* (1993), S. 320.

⁷⁶⁵ Ein weiterer Begründungszusammenhang speziell für einnahmeseitige Verfassungsvorkehrungen ergibt sich aus der modernen finanzwissenschaftlichen Leviathan-Diskussion und der für sie zentralen Annahme staatlicher Einnahmenmaximierung. Vgl. dazu *La Manna/Slomp* (1994), S. 162 f.

politische Dezentralitätssicherung einzubeziehen wäre. Im folgenden werden zunächst zweckmäßige Ansatzpunkte am gemeinschaftlichen Einnahmegerahmen erörtert; denn die Bemühungen um ein kontrolliertes Ausgabeverhalten müssen bereits bei der Einnahmenpolitik ansetzen. Anschließend wird eine anreizgerechte Ausgestaltung der ausgabenseitigen Rahmenbedingungen diskutiert.

a) Gemeinschaftseigene Steuererträge statt Eigenmittelsystem

Die Einnahmenseite des Gemeinschaftshaushalts finanziert sich im Rahmen des Eigenmittelsystems aus vier Quellen: aus Zöllen, Agrarabschöpfungen, den wichtigen Gemeinschaftsanteilen am nationalen Mehrwertsteueraufkommen sowie der immer bedeutenderen nationalen BSP-Abgabe. Bislang entscheiden ausschließlich die Ratsmitglieder einstimmig über die Eigenmittel der Gemeinschaft.⁷⁶⁶ Im Prinzip müßte es daher möglich sein, die auf den einzelnen nationalen politischen Märkten definierten Steuerpräferenzen im gemeinschaftlichen Eigenmittelsystem zu berücksichtigen.

In der integrationspolitischen Realität werden freilich Struktur und Volumen der Eigenmittel auf kommissarische Initiative, per gemeinschaftlicher Entscheidungsmethode und unter Mitwirkung des MdEP⁷⁶⁷ festgelegt. Im Hinblick auf die Finanzierungsstruktur ist festzustellen, daß sich die gemeinschaftlichen Einnahmen im Laufe der Zeit diversifizierten und zunehmend auf ergiebigeren Quellen stützen. In bezug auf das gemeinschaftliche Finanzvolumen ist auf ein im Vergleich zu den nationalen Haushalten deutlich überproportionales Budgetwachstum hinzuweisen.⁷⁶⁸ Die Struktur der Eigenmittel ermöglicht - selbst unter Beachtung der bestehenden Eigenmittel-Obergrenze - auch weiterhin ein relatives Anwachsen des Gemeinschaftshaushalts.

Charakteristisch für das gemeinschaftliche Eigenmittelsystem sind dessen zunehmende Intransparenz sowie die geringe Fühlbarkeit der Gemeinschaftsabgaben: Das System wird in inkrementalistischer Weise fortentwickelt und zu Lasten der Einfachheit Gerechtigkeitszielen zugänglich gemacht. Zölle und Abschöpfungen werden an der Außengrenze erhoben, die Mehrwertsteuer- und BSP-Abgabe werden aus den nationalen Umsatzaufkommen bzw. aus allgemeinen Deckungsmitteln der nationalen Haushalte abgeführt. Die gemein-

⁷⁶⁶ Vgl. Art. 201 E(W)G-Vertrag.

⁷⁶⁷ Zwar besitzt das MdEP keine direkten Kompetenzen bei der Ausgestaltung des gemeinschaftlichen Finanzrahmens. Vgl. hierzu Art. 201 Abs. 2 E(W)G-Vertrag (Anhörungsverfahren). Fehlende direkte Einflußmöglichkeiten werden jedoch vom MdEP versucht, im Haushaltsverfahren sowie im Rahmen interinstitutioneller Vereinbarungen zumindest teilweise zu kompensieren. Vgl. Schmidhuber (1992), S. 573.

⁷⁶⁸ Vgl. Fn. 712.

schaftlichen Eigenmittel können folglich beim eigentlichen Steuersubjekt, dem Steuerzahler, nicht unmittelbar wahrgenommen werden. Mit einem derart uninformierten Steuerzahler-Prinzipal ist eine demokratisch kontrollierte und verantwortliche Steuerpolitik durch die Gemeinschaftsakteure nicht gewährleistet.⁷⁶⁹

Für eine gemeinwohrrationalere Einnahmenpolitik wären deshalb einige Korrekturen am Eigenmittelsystem vorzunehmen. Zwar kommt ein systematischer einnahmeseitiger Finanzausgleich allein schon aufgrund des gegenwärtigen fiskalischen Integrationsstandes - weder einheitliche Steuersätze noch einheitliche Bemessungsgrundlagen noch überhaupt vergleichbare Steuersysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten - nicht in Frage.⁷⁷⁰ Deshalb sollte eine einfache, allgemeine gemeinschaftseigene Steuer ('Europasteuer') mit einheitlicher Bemessungsgrundlage als Haupteinnahmequelle für den Gemeinschaftshaushalt neu geschaffen werden.⁷⁷¹ Es ist zwar wenig realistisch, gleichzeitig mit einem solchen Reformschritt eine hohe Mercklichkeit der Besteuerung durchsetzen zu wollen. Doch bereits durch die Schaffung einer separaten Gemeinschaftssteuer würden die tatsächlichen Kosten der gemeinschaftlichen Integrations- und Kohäsionspolitik stärker in das Bewußtsein der nun steuerlich explizit adressierten Steuersubjekte eindringen und dort eine rationalere Abwägungsentscheidung erlauben.

Um nun einer vom Steuerzahler unerwünschten einnahmenseitigen Zentralisierung der gemeinschaftlichen Finanzordnung und somit einer Aushöhlung der dezentralen politischen Struktur vorzubeugen, sollten die Finanzvorschriften der Gemeinschaftsverfassung weitere Vorkehrungen treffen. Das verfassungspolitische Hauptaugenmerk sollte sich dabei auf die Eckpunkte einer steuertechnischen Um- bzw. Ausgestaltung der bestehenden sowie der neu zu schaffenden Gemeinschaftsabgabe richten. Im Hinblick auf das Dezentralitätsziel erweisen sich insbesondere vier Gestaltungsaspekte als diskussionswürdig:

1. Ein pragmatisches Instrument zur Zügelung einer zentralisierenden Einnahmepolitik stellen numerische Höchstgrenzen (Plafonierung) - wie in Relation zum Mehrwertsteueraufkommen und zum gemeinschaftlichen BSP bereits praktiziert - dar. Selbst dynamisierte Obergrenzen, die Wachstum erlauben,

⁷⁶⁹ Grundsätzlich zu Begründung und Relevanz der Transparenzforderung vgl. *Esser* (1994), S. 358 und *Dickertmann/Gelbhaar* (1996), S. 494.

⁷⁷⁰ Für eine ähnliche Argumentation in bezug auf die deutsch-deutsche Fiskalunion vgl. *Peffekoven* (1990), S. 348; für die umgekehrte Argumentation in einer fiskalisch hoch integrierten Föderation vgl. *Färber* (1993), S. 308 und 312.

⁷⁷¹ Zum Vorschlag einer (echten) Gemeinschaftssteuer mit Steuerhoheit für die EU vgl. *Schmidhuber* (1992), S. 573, *Genster* (1995), S. 10 - 12 und *Henke* (1997), S. 47. Eine nach Trennsystem eingehobene Gemeinschaftssteuer besäße überdies nicht nur erkennbare Kongruenzvorteile, sondern würde gleichzeitig auch kollektiv-irrationale Investitionen in europäisch-nationale Verhandlungen um Steueranteile ersparen.

können zu einer Mäßigung zentralen Einnahmegebarens beitragen - vorausgesetzt, sie werden konsequent angewandt. Sie fordern jedoch langfristig Ausweichreaktionen (Vor- oder Nachschießen von Einnahmen, Verschuldung, Budgetflucht) heraus und müssen daher von entsprechenden Haushaltsgrundsätzen, speziell für nicht ordentliche Einnahmen, flankiert werden. Des weiteren ist, solange wie der Gemeinschaft aufgrund ihrer Budgetgröße keine gesamtwirtschaftliche Stabilisierungsfunktion zukommt, auf aufweichende Ausnahmeklauseln zu verzichten.

2. Weniger praktikabel, das heißt weder zweckmäßig noch politisch-ökonomisch durchsetzbar, ist eine generelle Befristung der Gemeinschaftseinnahmen. Zwar würde jedesmal vor einer Erneuerungs- bzw. Fortführungsentcheidung der betreffenden Steuermaßnahme eine erneute öffentliche Diskussion über die gemeinschaftliche Einnahme ermöglicht. In einer großen und heterogenen Gemeinschaft besteht jedoch die Gefahr, daß hierdurch ein permanenter Verteilungskampf um Finanzmittel, verbunden mit hohen Verhandlungskosten, etabliert wird. Vor allem für die nachträgliche Einführung einer grundsätzlichen Einnahmenbefristung ergeben sich wegen des tief verwurzelten Status quo-Denkens im Rat nur sehr geringe politische Durchsetzungschancen.

3. Die konstitutionenökonomische Unvorteilhaftigkeit und faktische Unmöglichkeit, Gemeinschaftseinnahmen generell zeitlich zu befristen, kann jedoch durch eine strategische Auswahl der Eigenmittel behoben werden. Um nicht eine unitaristisch-zentralistische Entwicklungstendenz einnahmeseitig vorzuprägen, sollten die ergiebigeren und aufkommenselastischeren Einnahmen stets bei den dezentralen nationalen und regionalen Gebietskörperschaften verbleiben. Durch eine entsprechende Einnahmenezuweisung ließe sich ein einfacher Dezentralisierungsmechanismus in die gemeinschaftliche Finanzordnung einbauen.⁷⁷²

Gerade bei der Einnahmenverteilung ist jedoch für die Gemeinschaft ein entgegengesetzter zentralisierungsfreundlicher Trend zu erkennen: Weg von aus handelspolitischen Gründen immer weniger ergiebigen Zöllen und hin zur aufkommenselastischeren BSP-Abgabe. Zur Erhaltung der finanzpolitischen Dezentralität der EG sollte deshalb die erst 1988 eingeführte BSP-Quelle zumindest nicht weiter an Bedeutung gewinnen, die europäische Ebene nach Möglichkeit auf vergleichsweise unergiebigere Einnahmequellen - etwa Lenkungssteuern aus dem Umweltbereich - verwiesen werden.

4. Schließlich sollte in einem politischen System, in dem die politische Willensbildung vornehmlich national organisiert ist, die steuerliche Kompetenz-

⁷⁷² Zum historischen schweizerischen Vorbild vgl. *Meier* (1983), S. 167; ähnlich für Deutschland vgl. *Blankart* (1996), S. A4.

kompetenz auch bei den nationalen Regierungen verbleiben. Der europäischen Ebene wären nur Teilkompetenzen, speziell die Ertragskompetenz über ihre Eigenmittel, zuzuordnen, während die Gesetzgebungskompetenz weiterhin auf mitgliedstaatlicher Ebene verbliebe. Daher wäre die vorerst zwar nur programmatische,⁷⁷³ grundsätzlich jedoch auch gehaltvoller interpretierbare Einnahmenbeschaffungsklausel des Art. F Abs. 3 EU-Vertrag ersatzlos zu streichen.

Durch ein derartiges Maßnahmebündel wären einerseits die langfristigen Möglichkeiten einer zentralisierenden gemeinschaftlichen Einnahmebeschaffungspolitik stark eingeschränkt. Andererseits würde ordnungspolitischen Fehlentwicklungen im Ausgabenbereich bereits einnahmeseitig entgegengewirkt. Letzteres entbindet allerdings nicht von der Notwendigkeit, ausgabenseitige Vorkehrungen - speziell im Kohäsionsbereich - zu treffen.

b) Horizontale kohäsionsorientierte Allokationspolitik

Das Gros der gemeinschaftlichen Ausgaben konzentriert sich - trotz der Reformbemühungen des letzten Jahrzehnts - im wesentlichen auf zwei Ausgabenbereiche: die Gemeinsame Agrarpolitik und zunehmend die Kohäsionspolitik. Explizite räumliche Ausgleichsziele werden ausschließlich im Rahmen letzterer verfolgt. Die räumlichen Ausgleichseffekte der übrigen gemeinschaftlichen Politikfelder werden eher passiv hingenommen als integrationspolitisch bewußt gewollt herbeigeführt. Einem vollständigen ausgabenseitigen Finanzausgleich steht das im Zwei-Ebenen-Vergleich geringe Ausgabenvolumen des Gemeinschaftshaushalts - von dem die Kohäsionsausgaben ja wiederum nur einen Teil ausmachen - entgegen.⁷⁷⁴

Aufgrund der wirtschaftlichen und politischen Heterogenität sowie des gegenwärtigen budgetären Integrationsstandes ist folglich nur ein selektiver ausgabenseitiger Finanzausgleich möglich. Auf absehbare Zeit sind somit nur sehr begrenzte Zielvorstellungen einer räumlichen fiskalischen Gleichheit realisierbar.⁷⁷⁵ Gleichwertige Lebensverhältnisse im Sinne von äquivalenten Versorgungsgraden, gleichmäßigen öffentlichen Leistungsangeboten oder angeglichenen Einkommensverhältnissen sind angesichts der bestehenden ökonomischen Disparitäten im Rahmen der geltenden Ausgleichsmechanismen nicht erreichbar. Statt Egalisierung kann lediglich die Schaffung gleichwertigerer Lebensverhältnisse im Sinne eines Ausgleichs der größten Einkommensunter-

⁷⁷³ Zu dieser Interpretation vgl. *Kirchhof* (1996), S. 103.

⁷⁷⁴ Zu den Grundrelationen vgl. *Zimmermann* (1990), S. 452 und *Vaubel* (1994), S. 161.

⁷⁷⁵ Vgl. im einzelnen *Peffekoven* (1980), S. 629 f.

schiede durch die Förderung der rückständigsten und benachteiligsten Gebiete (Art. 130a EG-Vertrag) angestrebt werden.⁷⁷⁶

Durch eine Unterstützung mit auflagefreien Fördermitteln allein kann eine nachhaltige Verbesserung der Wirtschafts- und Finanzkraft der einkommensschwachen Gebiete und damit eine Annäherung der Lebensverhältnisse jedoch nicht erzielt werden. Rein distributive Maßnahmen zielen nicht auf die eigentlichen Ursachen geringer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Freie Transfers kurieren nur am Symptom und setzen den Empfängern keine Anreize zu Eigenanstrengungen. Um einer rein konsumtiven Verwendung von Kohäsionsfördermitteln in den nationalen und regionalen Haushalten vorzubeugen, müssen die Empfänger durch Zweckbindungs- und Kofinanzierungsaufgaben meritorisiert werden. Eine Möglichkeit, eine kohäsionspolitische Ausgleichsstrategie umzusetzen, bietet eine zentralisierte raumwirtschaftliche Ausgabenpolitik in Form einer verteilungsorientierten Allokationspolitik.⁷⁷⁷

Die ausgabenseitige Besetzung und Dominierung konkurrierender Kompetenzbereiche durch die europäische Ebene oder gar die Zentralisierung vormals ausschließlich national oder regional wahrgenommener Aufgaben aus dem Kohäsionsvorbehalt heraus ist jedoch mit gewichtigen Nachteilen verbunden. Im Hinblick auf das ordnungspolitische Dezentralitätsziel lassen sich folgende Einwände anführen.⁷⁷⁸

1. Wirkungen, die für die Dezentralität des europäischen Regierungssystems nachteilig sind, resultieren zunächst aus der kooperativen Handlungsgemeinschaft von gemeinschaftlicher, mitgliedstaatlicher und regionaler Ebene im Bereich der Kohäsionspolitik.⁷⁷⁹ In politischer Hinsicht führen kooperative Handlungsformen zwischen unterschiedlichen Gebietskörperschaften einerseits zu Kompetenzzersplitterungen, erfordern auf der anderen Seite aber auch ein erhöhtes Maß an gegenseitiger Politikverflechtung.⁷⁸⁰ Die daraus folgende Zerstreuung politischer Verantwortung erschwert dem Unionsbürger eine rationale Meinungsbildung über und Wahlentscheidung für den entsprechenden Aufgabebereich.

⁷⁷⁶ Zu Für und Wider einer ausgabenseitigen Egalisierung vgl. *Färber* (1993), S. 308 und *Föttinger/Spahn* (1993), S. 238.

⁷⁷⁷ Vgl. dazu *Biehl* (1983), S. 113.

⁷⁷⁸ Zur Diskussion stehen hier folglich nicht sämtliche Anforderungen an einen rationalen Finanzausgleich - vgl. zum Beispiel *Taube* (1990), S. 372, *Hüther* (1993), S. 44, *Grüske/Walthes* (1994), S. 377 -, sondern lediglich die für ein dezentral organisiertes politisches Gemeinwesen wesentlichen.

⁷⁷⁹ Für ähnlich kritische Diskussionen in Australien und Kanada vgl. *Head* (1983), S. 193 und 200 sowie in Deutschland vgl. *Korioth* (1996), S. 342.

⁷⁸⁰ Zu Herkunft und Inhalt des Begriffs 'Politikverflechtung' vgl. *Richter/Faber* (1989), Art. 91a/91b, Rn. 13 - 16.

Aber auch aus Sicht der ökonomischen Föderalismustheorie sind Mischfinanzierung und kooperative Aufgabenerfüllung - wie im Bereich der Kohäsionspolitik praktiziert - wenig vorteilhaft. Denn dadurch wird der für den europäischen Bürger-Wähler ohnehin nicht leicht erkennbare Zusammenhang von Einnahme, Ausgabe und integrationspolitischer Entscheidung noch weiter verwässert.⁷⁸¹ Bei zunehmender Inkongruenz der einzelnen Entscheidungsaspekte ist weder eine gezielte Präferenzartikulation noch eine hinreichende Sanktionierung durch den Steuerzahler-Wähler möglich; eine verantwortliche, möglichst rationelle Mittelverwendung durch die ungebundenen integrationspolitischen Entscheidungsträger ist nicht gewährleistet.

2. Aus den kooperativ-föderalistischen Politikansätzen sind deswegen insbesondere für die langfristige verfassungspolitische Entwicklung nachteilige Folgen zu erwarten. Zwar läßt sich im Hinblick auf das Kohäsionsziel eine Meritorisierung durch die gemeinschaftliche Ebene nach zuvor vereinbarten Regeln rechtfertigen. Eine expansive Gemeinschaftsgesetzgebung ohne explizite Lastenverteilungsregelung zwischen den Ebenen wie auch die Mitwirkung der europäischen Ebene bei der Erfüllung mitgliedstaatlicher oder regionaler Aufgaben wie in der Regional- und Strukturpolitik birgt jedoch die Gefahr einer schleichenden De facto-Aufgabenzentralisierung.

Die Ausführung gemeinschaftlicher Rechtsakte bindet mitgliedstaatliche Ressourcen. Auf ausgabenwirksame mitgliedstaatliche Wirtschaftspolitiken gewinnt die europäische Ebene Einfluß, indem sie sich nicht auf eine reine Finanzierungsfunktion beschränkt, sondern nationales und regionales Ausgabeverhalten durch Dotationsauflagen lenkt. Um letztendlich an die von der gemeinschaftlichen Ebene angebotenen Zuweisungen zu gelangen, muß sich der nationale oder regionale Entscheidungsträger an der geforderten Ausgabenpolitik ausrichten.⁷⁸²

Die von gemeinschaftlicher Ebene bereitgestellten Finanzmittel entfalten im Ausmaß der festgelegten Eigenbeteiligung eine Hebelwirkung. Da die komplementäre mitgliedstaatliche oder regionale Beteiligung bislang allerdings vergleichsweise gering angesetzt ist, liegt hier für die Zukunft noch ein erhebliches aktivierbares Einflußpotential für die europäische Ebene. Mit einer solchen Aushöhlung der haushaltsmäßigen Selbständigkeit unterer Gebietskörperschaften würde jedoch der für die Europäische Integrationsgemeinschaft we-

⁷⁸¹ Zur Bedeutung der Kongruenz bzw. institutionellen Symmetrie für Ressourcen- und Präferenzkosten sparendes Handeln vgl. *Biehl* (1983), S. 77, *Frey/Spillmann* (1994), S. 7 und *Blankart* (1996), S. A3.

⁷⁸² Aufschlußreich an dieser Stelle die Zentralisierungswirkungen des ungeregelten und unsystematischen (Zuweisungs)Finanzausgleichs in den USA; vgl. dazu *Afheldt* (1996), S. A6 und *Apolte* (1996), insbesondere S. 170 f.

sentliche Grundkonsens marktwirtschaftlich-dezentraler Organisationsprinzipien verlassen.

3. Weitere negative Anreize für eine Fehlentwicklung des noch unvollständigen europäischen Finanzausgleichs ergeben sich aus der Grundanlage des bestehenden aufgabenbezogenen Ausgleichsmechanismus. Der jetzige Ausgleich zwischen den gemeinschaftlichen Teilgebieten mit der Zielrichtung Kohäsion kann als rein vertikaler Ausgleich mit horizontalem Effekt qualifiziert werden: Ausgleichszahlungen an finanziell und wirtschaftlich schwächere Mitglieder erfolgen dabei ausschließlich über vertikale Zuweisungen aus dem Gemeinschaftshaushalt. Ein direkter Ausgleich zwischen Mitgliedstaaten und Regionen findet nicht statt.

Für die innergemeinschaftliche Ausgabenverteilung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen und über die finanziellen Rückwirkungen auf die Verteilung der Aufgabenkompetenzen ergeben sich hieraus starke Zentralisierungstendenzen. Die politischen Vertreter ausgleichsberechtigter einkommensschwacher Fördergebiete verlangen möglichst hohe Kohäsionstransfers. Aber auch die Vertreter leistungsstarker Gebiete versuchen, ihre Klientel für den Empfang von kohäsionspolitischen Fördermitteln zu qualifizieren. Obschon die Verhandlungssituation eine Verteilungsfrage ist, verfolgen die Repräsentanten beider Parteien die gleiche Zielsetzung. Da ausschließlich vertikale Ausgleichszahlungen aus dem Gemeinschaftshaushalt vorgenommen werden, liegt für die Vertreter der nachgeordneten nationalen Gebietskörperschaften kein Null-Summen-Spiel vor.⁷⁸³

Die Fehlanreize für eine zunehmende Ausgabenvergemeinschaftung werden noch durch zwei weitere Faktoren verstärkt: Gerade der auf Verhandlungslösungen und weniger auf Systematik und Automatismen basierende Ausgleichsmechanismus der Gemeinschaft setzt für alle Verhandlungsparteien im Rat Anreize, strategisch auf eine Verbesserung der eigenen Position durch die Zuweisung von mehr Kohäsionsmitteln aus zu sein. Die transfersuchenden Aktivitäten der Ratsmitglieder treffen bei Kommissar und MdEP auf gleichgerichtete Interessen. Letztere können aufgrund der Vermischung von allokativen, distributiven und Stabilitätszielen immer weitere Kohäsionstransfers ungeachtet ihrer Effektivität unter Hinweis auf Verteilungsaspekte rechtfertigen.⁷⁸⁴

Aus den Schwachpunkten des geltenden kohäsionspolitischen Ausgleichsmechanismus ergeben sich unmittelbar naheliegende institutionelle Schlußfolgerungen. Hierbei sollen weniger die für ein hochentwickeltes und fein austariertes Finanzausgleichssystem relevanten institutionellen Maßnahmen, sondern

⁷⁸³ Vgl. hierzu *Grüske/Walthes* (1994), S. 376.

⁷⁸⁴ Zu dieser Gefahr speziell bei der Vermischung allokativer und distributiver Zielsetzungen vgl. *Frey/Spillmann* (1994), S. 15.

lediglich die im Hinblick auf das konstitutionelle Dezentralitätsziel erforderlichen Schritte erörtert werden.

1. Die Nachteile eines kooperativen Föderalismus können am besten durch eine verfassungsmäßig verankerte Übereinstimmung von Einnahmekompetenz sowie Aufgaben- und Ausgabenentscheidung vermieden werden.⁷⁸⁵ Auf diese Weise ließen sich erhebliche Transaktionskosten sparen und für den Konsumenten-Wähler würden klarere politische Verantwortungen erkennbar.

Eine erhöhte Kongruenz von Einnahmen, Aufgaben und Ausgaben würde auch einer schleichenden Aufgabenzentralisierung entgegenwirken. Obgleich die Steuerung nationaler bzw. regionaler Wirtschaftspolitiken auf den ersten Blick gerechtfertigt scheint, sind von einer vergemeinschafteten Strukturpolitik keine informierteren und gesamtwirtschaftlich sinnvollerer Investitionsentscheidungen zu erwarten.⁷⁸⁶ Mit einer konstitutionalisierten Kongruenz von Einnahmen, Aufgaben und Ausgaben könnten die gemeinschaftlichen Entscheidungsträger ihre Kompetenzen nicht mehr verdeckt über die Finanzbeziehungen ausweiten, sondern müßten dann offen neue Aufgabenbefugnisse an sich ziehen.

2. Ein zweiter Maßnahmenbereich sollte sich darauf konzentrieren, vermehrt horizontale Elemente in den bislang ausschließlich vertikalen kohäsionspolitischen Ausgleich einzubeziehen - etwa durch einen separaten, beitragsfinanzierten Fonds, der einer kohäsionspolitischen Zweckbindung unterliegt. Hierdurch würde der Nullsummencharakter des innergemeinschaftlichen Ausgleichsmechanismus hervorgehoben. Eine Stärkung der horizontalen Ausgleichskomponente entspräche auch vielmehr der dezentralen politischen Struktur der Gemeinschaft als rein vertikale kohäsionspolitische Zuweisungen.

Die politischen Vertreter leistungspflichtiger Gebietskörperschaften hätten nun ein wirkliches Interesse, daß die Leistungsempfänger ihre Strukturschwäche beheben und ihre Wirtschafts- und Finanzkraft nachhaltig verbessern. In der Folge würde auch das Umverteilungsvolumen geringer ausfallen als bei einer zentral organisierten Umverteilung. Die an Fortbestand und Ausbau des kohäsionspolitischen Bereiches interessierten Gemeinschaftsakteure sollten hier durch ein unabhängiges wissenschaftliches Beratergremium ersetzt werden.

3. Zwecks Erhöhung allokativer Effizienz, ökonomischer Rationalität und verfassungspolitischem Zielerreichungsgrad müssen schließlich an der techni-

⁷⁸⁵ Als historische Vorbilder eines rationalen Finanzausgleichs werden insbesondere die Finanzausgleichssysteme der USA sowie Deutschlands in den 50er Jahren diskutiert. Vgl. zu ersterem *Head* (1983), S. 208, zu letzterem *Biehl* (1983), S. 78 - 84 sowie *Blankart* (1996), S. A3.

⁷⁸⁶ *Biehl* (1983), S. 85 spricht in solchen Fällen von einem 'zentralistischen Vorurteil'; anders dagegen *Peffekoven* (1994), S. 301.

schen Ausgestaltung des bestehenden vertikalen Ausgleichsmechanismus einige Korrekturen vorgenommen werden: Vorbedingung für eine bessere Beherrschbarkeit des kohäsionspolitischen Ausgleichsmechanismus ist zunächst eine wesentliche Vereinfachung des unübersichtlichen strukturpolitischen Fondswesens, und zwar im Hinblick auf die Ziele wie auch auf die Förderinstrumente. Durch eine Reduzierung auf ein oder zwei klar formulierte, anreizgerechte⁷⁸⁷ und strategieresistente Ausgleichsziele - zum Beispiel Indikatoren wie relatives Pro-Kopf-Einkommen und (harmonisierte) Arbeitslosenquote, die verlässlich Auskunft über die wirtschaftliche Leistungskraft geben - und die Finanzierung aus einem einzigen Fonds ließen sich transparenzabhängige Kontrollmöglichkeiten und strukturpolitische Rationalität steigern.

Einer besseren kohäsionspolitischen Output-Kontrolle diene auch die instrumentelle Trennung insbesondere der distributiven von der allokativen Zielverfolgung. Wenn Verteilungsziele ausschließlich einnahmeseitig verfolgt würden, könnten wenig effektive strukturpolitische Maßnahmen leichter ausgesondert werden. Zuletzt wäre zur Realisierung des verfassungspolitischen Dezentralitätsziels die Hebelwirkung gemeinschaftlicher Zweckzuweisungen auf die Verhinderung bewußten wirtschaftspolitischen Fehlverhaltens auszurichten. Eine Maximierung der finanzpolitischen Reichweite von Gemeinschaftstransfers liefe der konstitutionellen Anforderung dezentraler Autonomie allerdings diametral entgegen.

Letztendlich können auch konstitutionalisierte formale Handlungsrestriktionen - kompetenzielle wie finanzielle - nur eine sehr begrenzte Gewähr für eine möglichst dezentral organisierte und damit den Präferenzen des Konsumenten-Wählers gerechte Integrations- und Kohäsionspolitik leisten. Auch wenn nach herrschender Meinung institutionelle Arrangements für das Verhalten politischer Entscheidungsträger von Bedeutung sind,⁷⁸⁸ lassen sich gegen eine nachhaltig verhaltensprägende Wirkung formaler Verfassungsregeln gewichtige Einwände anführen:

Verfassungsregeln müssen aufgrund ihrer Allgemeinheit in der Regel notwendigerweise konkretisiert und interpretiert werden.⁷⁸⁹ Restriktive Verfassungsregeln stehen jedoch nicht im Interesse der integrationspolitischen Entscheidungsträger. Letztere verhalten sich auch in bezug auf die Anwendung

⁷⁸⁷ Eine *anreizgerechte* Ausgestaltung des Ausgleichsmechanismus vermeidet sowohl Fehlanreize bei den Empfängern als auch leistungshemmende Wirkungen bei den Ausgleichspflichtigen.

⁷⁸⁸ Zur herrschenden Meinung vgl. *Mueller* (1987), S. 143.

⁷⁸⁹ "Für das Verfassungsrecht ist *Interpretation von entscheidender Bedeutung* (Hervorhebg. d. Verf.), weil angesichts der Offenheit und Weite der Verfassung Interpretationsprobleme häufiger entstehen als in Rechtsbereichen, deren Normierungen mehr in das Detail gehen." *Hesse* (1988), S. 20.

von Verfassungsnormen, insbesondere aber verhaltensbeschränkender Verfassungsregeln opportunistisch. Eine in Richtung Konsumenten- und Wählerwohl verhaltenssteuernde Funktion konstitutioneller Normen wird dabei insbesondere von der Tatsache beeinträchtigt, daß politische Verfassungen und damit gleichzeitig politisch-konstitutionelle Handlungsrestriktionen durch ihre Adressaten - hier durch die integrationspolitischen Akteure - selbst ausgelegt werden.⁷⁹⁰ Eine wirksame öffentliche Kontrolle und Sanktionierung verfassungsin-konformer Verfassungsinterpretationen findet aufgrund der hohen Aufsichts-kosten für den Konsumenten-Wähler kaum statt.

Doch vor der opportunistischen Ausdeutung und Anwendung konstitutionel-ler Verhaltensbeschränkungen steht deren Kodifizierung. Hier fungieren die ei-ner strengen Verfassung ablehnend gegenüberstehenden integrationspolitischen Entscheidungsträger als Gatekeeper. Organische Reformpakete werden nur op-portunistisch-selektiv umgesetzt; wirklich verhaltensbeschränkende Verfas-sungsnormen und Reformvorschläge finden nur schwer Eingang in die gemein-schaftliche Verfassung.

IV. Konstruktive Verfassungssicherungen

Grundlegendes Problem repressiver Verfassungsregeln ist deren schwierige Durchsetzbarkeit und intentionswidrige Anwendung durch ihre Adressaten. Restriktive konstitutionelle Sicherungen sind nicht oder nur sehr begrenzt selbsttätig.⁷⁹¹ Es stellt sich daher die Frage, ob eine marktwirtschaftlich-dezentrale Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung für die Gemeinschaft nicht besser durch konstruktive organisatorische und verfahrensmäßige Verfassungs-regeln erhalten werden kann.

Integrationspolitische Entscheidungen und Ergebnisse resultieren in der Re-gel aus Verhandlungsprozessen zwischen den Regierungspolitikern im Rat und unter Beteiligung der unabhängigen gemeinschaftlichen Entscheidungsträger, insbesondere Kommissar und MdEP. Konstruktive Verfassungsmaßnahmen können daher organisatorisch-interinstitutionell, also auf das Zusammenwirken der wichtigsten Gemeinschaftsakteure zielend, oder aber verfahrensmäßig-intrainstitutionell für den Rat - aufgrund des hervorragenden politischen Ge-wichts dieses Gremiums - ergriffen werden. Inwiefern den integrations- und kohäsionspolitischen Interessen des Konsumenten-Wählers auf diese Weise ei-

⁷⁹⁰ Vgl. zu dieser Besonderheit politischer Verfassungen *Anderson/Hill* (1986), S. 327 sowie *Niskanen* (1990), S. 57.

⁷⁹¹ Vgl. *Hesse* (1988), S. 259 f.

ne größere Referenz verschafft werden kann, soll in den beiden folgenden Abschnitten untersucht werden.

1. Konkurrenz der integrationspolitischen Gewalten

Den Präferenzen des Konsumenten-Wählers kann insbesondere durch mehr Wettbewerb und weniger Kollusion im integrationspolitischen Entscheidungsprozeß Geltung verschafft werden. Verfassungspolitische Maßnahmen können zunächst versuchen, die Intensität des politischen Wettbewerbs durch eine Senkung der politischen Transaktionskosten des Konsumenten-Wählers zu erhöhen. Denn wenn Qualität, aber auch demokratische Legitimation integrationspolitischer Entscheidungen von Teilnahme, Zustimmung und Kontrolle der Unionsbürger abhängen,⁷⁹² erweist sich eine erhöhte Transparenz der gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesse sowie eine stärkere Einbindung des Konsumenten-Wählers als unumgänglich. Der einfachste Lösungsweg bestünde folglich in einer Stärkung der direkt-demokratischen Elemente auf Gemeinschaftsebene.⁷⁹³

Aber allein schon aufgrund der großen Distanz zum integrationspolitischen Entscheidungsträger bereitet die direkte Anbindung integrationspolitischer Entscheidungen an den europäischen Konsumenten-Wähler große Schwierigkeiten. Ebenso wenig kann eine hinreichend repräsentative Abbildung der Vielfalt eines so großen und heterogenen Wählerkollektivs im Rahmen der herkömmlichen, repräsentativ-demokratischen politischen Systeme befriedigend geleistet werden. Es wäre daher zu überlegen, wie die 'soziale Funktion'⁷⁹⁴ der Bereitstellung eines möglichst gemeinwohrrationalen integrations- und kohäsionspolitischen Leistungsangebotes ohne aktive politische Mitwirkung des Konsumenten-Wählers und bei unvollkommener politischer Konkurrenz durch konstruktive verfassungspolitische Maßnahmen erfüllt werden kann.

Eine konstruktive verfassungspolitische Anleitung kann hier insbesondere die im Zeitalter der Aufklärung entwickelte,⁷⁹⁵ von der evolutionären Verfassungstheorie⁷⁹⁶ und Institutionenökonomie⁷⁹⁷ weiter diskutierte und heute in li-

⁷⁹² Vgl. *Petersmann* (1990), S. 264.

⁷⁹³ Vgl. beispw. *Eichenberger* (1994), S. 415 zu dieser für die schweizerische Neue Politische Ökonomie typischen Politikempfehlung.

⁷⁹⁴ Zur 'sozialen Funktion' des (unvollkommenen) politischen Wettbewerbs vgl. *Schumpeter* (1980), S. 448.

⁷⁹⁵ Zu Ursprung und Entwicklung der Gewaltenteilungslehre vgl. *Montesquieu* (1965), Buch XI., Kap. 6 sowie *Fenske* (1975), S. 927 - 930.

⁷⁹⁶ Vgl. hierzu *Voigt* (1991), S. 94.

⁷⁹⁷ Vgl. *Weingast* (1993), S. 287.

beral-demokratischen Staatswesen verbreitete Gewaltenteilungsdoktrin liefern. Diese ist als politisches Ordnungs- und Strukturprinzip⁷⁹⁸ vor allem durch zwei Kernelemente gekennzeichnet:⁷⁹⁹ Die Gewaltenteilungslehre unterscheidet erstens drei Grundfunktionen staatlicher Tätigkeit (Rechtsetzung, Vollziehung und Rechtsprechung), die jeweils besonderen, funktionsgerecht arbeitenden Gewalten (Organen) getrennt zuzuordnen sind. Die Funktionen werden zweitens von Verfassungen wegen so zugeordnet, daß sich die Gewalten gegenseitig kontrollieren und ausbalancieren.

Zwar gilt die Gewaltenteilung - insbesondere in ihrer ursprünglich primär horizontalen Ausrichtung - in erster Linie "Als bewußtes Mittel politischer Moderation und vernünftiger Staatsgestaltung ..."⁸⁰⁰ überhaupt. Separierung und Konkurrenz der Gewalten bieten jedoch nicht nur besseren Schutz für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung. Die Gewaltenteilung kann darüber hinaus durch eine Ergänzung um vertikale Ausgleichsbelange auch subsidiäre, dezentral-föderalistische Verfassungsstrukturen erhalten⁸⁰¹ und somit zu einer besseren Verwirklichung der Präferenzen des Konsumenten-Wählers beitragen. Es stellt sich nun die Frage, wie die integrationspolitischen Gewalten in der Gemeinschaft zuzuordnen sind, so daß sie sich in einem liberal-demokratischen und politisch dezentralen institutionellen Gefüge ausbalancieren. Um zu realisierbaren, nach Möglichkeit selbsttätigen Handlungsempfehlungen zu gelangen, muß zweierlei beachtet werden:

Zunächst ist vom bestehenden gemeinschaftlichen Organgefüge auszugehen. Die voranstehende Fragestellung kann daher nicht von einer von Grund auf neuen Konstituierung unterschiedlicher Gewalten ausgehen, sondern muß auf den institutionellen Status quo eingeengt werden: Durch welche institutionellen Schritte ist das gegebene interinstitutionelle System zu ergänzen und fortzuentwickeln, so daß ein gemeinschaftliches System von 'checks and balances' entsteht, welches - analog zu einem funktionierenden marktwirtschaftlichen System - aus Sicht des Unionsbürgers zu bestmöglichen integrationspolitischen Ergebnissen führt?⁸⁰²

⁷⁹⁸ Für Deutschland vgl. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG.

⁷⁹⁹ Vgl. Hesse (1988), S. 185.

⁸⁰⁰ Fenske (1975), S. 924; zum ursprünglichen Bezug der Gewaltenteilungslehre zur politischen Freiheit vgl. Montesquieu (1965), S. 209.

⁸⁰¹ Vgl. hierzu Hesse (1988), S. 192; zur Vermischung von horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung vgl. Saunders (1992), S. 231. Die *horizontale* Gewaltenteilung ist in der bundesstaatlichen Verfassungswirklichkeit nur schwer von der *vertikalen* zu trennen: Die unteren Gebietskörperschaften sind in der Regel an der nationalen Exekutive, Legislative und Jurisdiktion beteiligt. So auch in der EG, wobei vor allem die Setzung gemeinschaftlicher Rechtsakte durch nationale Regierungspolitiker qua Ratsmitglieder hervorzuheben ist.

⁸⁰² Vgl. ansatzweise, aber rein politisch Weigand (1965), S. 45 f.

Zweitens können die integrationspolitischen Kompetenzen realiter nicht wie in der modernen Gewaltenteilungslehre vorgesehen, abstrakten, funktionsgerecht und selbstlos arbeitenden Gewalten zugeordnet werden.⁸⁰³ Sie müssen vielmehr auf konkrete und selbstinteressierte integrationspolitische Entscheidungsträger - also auf Individuen und nicht Organe - im Sinne eines disziplinierenden politischen Wettbewerbs aufgeteilt werden. Dabei bedarf es nicht allein einer Zuordnung der gemeinschaftlichen Hauptorgane zu den klassischen Idealtypen der Gewaltenteilungslehre. Eine weitere fundamentale Voraussetzung für die gegenseitige Kontrolle und die Ausbalancierung zentrifugaler und zentripetaler Kräfte ist, daß die repräsentativen Akteure der einzelnen Gewalten im integrationspolitischen Prozeß unterschiedliche Ziele besitzen und diese auch gegeneinander verfolgen.⁸⁰⁴

Bei der folgenden verfassungsökonomischen Beurteilung der bestehenden Gewaltenteilung und der verfassungspolitischen Handlungsempfehlung sollen zunächst die horizontale und anschließend die vertikale Gewaltenteilung in bezug auf die Erfüllung der zugehörigen Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips⁸⁰⁵ betrachtet werden:

1. Die horizontale Gewaltenteilung zielt vornehmlich auf das Verhältnis Staat-Bürger, also auf den Schutz der politischen Freiheit. In ihrer ökonomischen Erweiterung sucht sie wirtschaftliche Freiheit vor staatlicher Intervention zu schützen. Eine grundsätzliche Zuordnung der Hauptorgane der Gemeinschaft zu den Idealtypen der klassischen Gewaltenteilungslehre könnte etwa folgendermaßen aussehen: Kommission als Exekutive, Rat und Europäisches Parlament als zweikammerige Legislative, Europäischer Gerichtshof als Judikative.⁸⁰⁶ Die gemeinschaftlichen Gewalten verfügen zwar über eigene, aber dennoch verschränkte Funktionsbereiche, deren Erhalt in ihrem eigenen Interesse liegt. Mit der Beteiligung weiterer sektoraler und regionaler Interessen an den integrationspolitischen Entscheidungsprozessen wird die erfolgreiche Verfassungspraxis pluralistischer Gesellschaften auf europäischer Ebene weitgehend kopiert.

⁸⁰³ Zur Verselbständigung der drei Staatsfunktionen von den vorhandenen Entscheidungsträgern in der modernen Gewaltenteilungsdoktrin vgl. *Weber* (1965), S. 500 f. Dagegen ist die ältere Gewaltenteilungslehre mit ihrem Bezug zu realen, selbstinteressierten Akteuren besser mit dem ökonomischen Verhaltensmodell zu vereinbaren.

⁸⁰⁴ Vgl. zu dieser Voraussetzung *Ordeshook* (1992), S. 164.

⁸⁰⁵ Zu den beiden Ausprägungen des Subsidiaritätsprinzips vgl. Abschnitt B.II.

⁸⁰⁶ Zu den Idealtypen der klassischen Gewaltenteilungslehre vgl. zum Beispiel *Fenske* (1975), S. 929 und *Schwan* (1993), S. 218; zu den Hauptorganen vgl. Art. 4 Abs. 1 EG-Vertrag; der EuRH wird aufgrund seines geringen integrationspolitischen Gewichts im folgenden außer Betracht gelassen.

Eine herausragende Rolle im akzeptierten liberal-demokratischen Verfassungsmodell nimmt jedoch der Rechtsstaat und damit die rechtsprechende Gewalt ein.⁸⁰⁷ Ein unabhängiger Richter, insbesondere der Verfassungsrichter wird gar als Ersatz für formale konstitutionelle Verhaltensregeln angesehen.⁸⁰⁸ Eine nicht minder bedeutende Funktion nimmt der Europarichter für den europäischen Integrationsprozeß ein.

Zwar ist der Richter des Europäischen Gerichtshofes zur unparteiischen Amtsausübung verpflichtet.⁸⁰⁹ Tatsächlich ist der Richter jedoch ein ebenso individuell-rational handelnder Akteur wie Kommissar und Parlamentarier auch. Es liegt insbesondere im (nichtpekuniären) Interesse des europäischen Richters, die europarechtliche Integration zu vertiefen und den Wirkungskreis des von ihm zu interpretierenden Europarechts auszuweiten.⁸¹⁰ So hat er nicht nur durch die richterliche Schaffung einer Rechtsgemeinschaft ein hohes Niveau politischer wie ökonomischer Freiheit auf europäischer Ebene reproduziert. Von integrationspolitisch elementarer Bedeutung ist seine rechtlich innovative Binnenmarktrechtsprechung: Durch die eigenständige Entwicklung von Rechtsgrundsätzen für das Gemeinschaftsrecht sowie durch Einzelfallrechtsprechung hat er die im Interesse des Konsumenten-Wählers liegende negative Integration wesentlich vorangetrieben.⁸¹¹

2. Während die Übertragung der horizontalen Gewaltenteilung auf die europäische Ebene weitgehend unproblematisch und erfolgreich erfolgte, gilt dies nicht für die vertikale Gewaltenteilung: Letztere verfolgt über die Freiheitsziele der horizontalen Gewaltenteilung hinaus das Ziel einer bürgernahen und präferenzgerechten Integrationspolitik. Dies kann vor allen Dingen durch das eingangs gestellte Zwischenziel dezentral-föderalistischer politischer Strukturen erreicht werden.

Aus den Erörterungen in Kapitel D. ist bereits bekannt, daß Kommissar und MdEP zum größten Teil identische, insbesondere integrationsfreundliche (Kohäsionspolitik) und daher zentralistische Ziele verfolgen. Die Ratsmitglieder hingegen repräsentieren die (dezentralen) Interessen und Präferenzen ihrer heimischen Klientel.

⁸⁰⁷ Vgl. *Weber* (1965), S. 499 f. und *Weigand* (1965), S. 45.

⁸⁰⁸ Vgl. hierzu *Boudreaux/Pritchard* (1994), S. 14.

⁸⁰⁹ Vgl. Art. 2 Satzung EuGH sowie Art. Verfo EuGH.

⁸¹⁰ Vgl. *Vaubel* (1994), S. 153 und *Everling* (1995), S. 257 und 261 f.; analog für den Supreme Court der USA vgl. *Niskanen* (1990), S. 55 f. und *Benda* (1993), S. 144.

⁸¹¹ Als hervorzuhebende Rechtsprinzipien wären hier insbesondere Durchgriff und Vorrang des Gemeinschaftsrechts sowie die Rechtsgemeinschaft - vgl. *Charrier* (1996), S. 523 und 526 f. -, als bedeutendste Binnenmarktrechtsprechung der Fall 'Cassis de Dijon' - siehe Fn. 336 - zu nennen.

Aus dem zunehmenden parlamentarischen Einfluß - sowohl indirekt über den Kommissar als auch direkt in legislativer Konkurrenz zum Ratsmitglied - ergibt sich ein stetig wachsendes Gewicht zentralistischer Interessen im legislativ-exekutiven Bereich. Ein allmählicher Austausch von Veto- und Gestaltungs kompetenz zwischen MdEP und Ratsmitglied würde die zentralisierenden Zentripetalkräfte in der Gemeinschaft wesentlich stärken: Denn das repräsentative MdEP neigt zu noch umfassenderen Kompromißlösungen als das Ratsmitglied.⁸¹² Entgegen der auf einem Demokratie- und Legitimationsdefizit der Gemeinschaft fußenden Reformforderungen⁸¹³ gelangt die konstitutionenökonomische Analyse deshalb nicht zu der Schlußfolgerung, die Kompetenzen des Europäischen Parlaments seien umfassend zu stärken.

Weiterhin kommt auch und gerade in föderalistisch-dezentral strukturierten Gemeinwesen einer auf höchster Ebene angesiedelten Verfassungsgerichtsbarkeit eine zentrale Befriedungs- und Schlichtungsfunktion zu.⁸¹⁴ Die Ausweitung der integrations- und zentralisierungsfreundlichen Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofes⁸¹⁵ würde gleichwohl im Bereich positiver nicht ebenso vorteilhaft wie im Bereich negativer Integration wirken. Die Anwendung einer den nationalen kohäsionspolitischen Traditionen verpflichteten Rechtsprechung auf Fragen des noch sehr unterentwickelten Finanzausgleichs sowie auf Fragen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts - zum Beispiel durch die Bestätigung von ausgleichsberechtigenden Verfassungsrechtsansprüchen oder durch eine Bail-out-Verpflichtung - würde die Zentralisierung der politischen Strukturen unweigerlich vorantreiben. Zur Erhaltung einer dezentralisierten politischen Struktur sollte die verfassungspolitische Kompetenzkompetenz daher im Rat verbleiben und die Verfassungsrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf das Gebiet der negativen Integration beschränkt bleiben.⁸¹⁶

Das Plädoyer für eine ausgeprägte vertikale Gewaltenteilung und weiterhin dominierende Ratsmitglieder läßt sich zwar mit föderalismustheoretischen und subsidiären Argumenten sowie der national organisierten integrationspolitischen Willensbildung begründen. Die deshalb empfohlene verfassungspoliti-

⁸¹² Zur gleichartigen Problematik der in Dimension und zum Teil in Struktur vergleichbaren, aber politisch kompetenteren US-Legislative vgl. *Gellner* (1996), S. 10; verallgemeinernd für den Parlamentarismus vgl. *Benda* (1993), S. 143 f.

⁸¹³ Vgl. zum Beispiel *Poettering* (1996), S. 29.

⁸¹⁴ Vgl. *Friesenhahn* (1961), S. 84 f.

⁸¹⁵ Zur gemeinschaftsstärkenden Rechtsprechung des EuGH vgl. *Everling* (1995), S. 259 und 261; zur permissiven Haltung des EuGH bei der Auslegung von Art. 4 Abs. 1 EG-Vertrag vgl. *Charrier* (1996), S. 523 f.

⁸¹⁶ Eine eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit stellt im übrigen keine außergewöhnliche verfassungspolitische Maßnahme dar; denn längst nicht alle demokratischen Staatswesen besitzen überhaupt eine Verfassungsgerichtsbarkeit. Vgl. *Niskanen* (1990), S. 56.

sche Zurückhaltung ist jedoch weder hinreichend für den Erhalt einer dezentral-bürgerhaften Europäischen Gemeinschaft, noch wird eine derartige Gewaltenteilung selbsttätig erreicht. Gerade das auf größtmöglichen Konsens bedachte ratsinterne Entscheidungsverfahren mit seiner Neigung zu komplizierten und umfassenden Paketlösungen wurde in Kapitel E. als eine der Haupttriebkkräfte für die rasche Zentralisierung verantwortlich gemacht. Die interinstitutionelle Gewaltenteilung darf daher nicht isoliert betrachtet, sondern muß durch eine am Beschlußfassungsverfahren des Rates vorzunehmende Verfahrensreform ergänzt werden. Erst dann wird die vertikale Gewaltenteilung bei dem angestrebten dezentralen Gleichgewicht zwischen europäischer und nationaler Ebene ausbalanciert.

2. Reform des ratsinternen Entscheidungsverfahrens

Da es sich beim ratsinternen Entscheidungsverfahren um ein für die Gemeinschaft herausragendes Verfassungselement handelt,⁸¹⁷ sollten Umgestaltungen hier in besonderem Maße die an konstitutionelle Reformen zu stellenden Anforderungen erfüllen, insbesondere weitsichtig vorgenommen und langfristig angelegt sein. Von daher gilt es, bei den folgenden Reformüberlegungen integrationspolitische Entwicklungen, die sich langfristig abzeichnen, in ausreichendem Maße zu berücksichtigen.

Zwar ist auch weiterhin - entsprechend den Zielsetzungen der Gemeinschaftsverträge⁸¹⁸ - von schrittweisen Vertiefungsbemühungen auszugehen. Bereits fest ins Auge gefaßt sind jedoch künftige Osterweiterungen der Gemeinschaft. Da die integrationspolitische Willensbildung im Rat stark von Zahl und Zusammensetzung seiner Mitglieder geprägt wird, sind die von einer künftigen Osterweiterung ausgehenden Auswirkungen auf das ratsinterne Entscheidungsverfahren zu berücksichtigen. Vor allem die Handlungsfähigkeit des Rates als legislativem Entscheidungszentrum der Gemeinschaft steht vor diesem Hintergrund im Zentrum der europapolitischen Diskussion.

Welche Vorschläge können aus konstitutionenökonomischer Sicht in bezug auf die ratsinterne Entscheidungsregel gegeben werden? Um hierbei zu konstitutionenökonomisch fundierten und klaren Lösungsvorschlägen zu gelangen, ist im folgenden einerseits auf die Ausführungen in Unterkapitel E.II., andererseits wiederum auf die Unterscheidung zwischen einer konstitutionellen sowie einer postkonstitutionellen Ebene zurückzugreifen.

⁸¹⁷ Vgl. Fn. 578.

⁸¹⁸ Vgl. Art. 2 und 3 EG-Vertrag sowie Art. A und B EU-Vertrag.

1. Auf operationeller Ebene gelang es bislang, erweiterungsbedingt gestiegene Entscheidungsfindungskosten durch die Einführung eines dosiert angewandten qualifizierten Mehrheitsprinzips, das vornehmlich föderativen Repräsentationsgrundsätzen gehorcht,⁸¹⁹ wieder zu senken.⁸²⁰ Diese Kostensenkungsstrategie könnte durch eine Absenkung des qualifizierten Quorums oder eine weitere Verallgemeinerung der bestehenden Mehrheitsregel fortgeführt werden. Die einigungskostensenkende Anwendung des föderativ ausgestalteten Mehrheitsprinzips in einer Gemeinschaft von 20, 25 oder mehr Mitgliedern wäre jedoch mit gewichtigen Nachteilen verbunden:

Aufgrund der dem föderativen Repräsentationsprinzip eigenen Untergewichtung großer Mitgliedstaaten und der stark zunehmenden Anzahl kleinerer Mitgliedstaaten finden sich in qualifizierten Mehrheitsabstimmungen des Rates immer weniger Wähler repräsentiert. Im Extremfall wäre selbst der (fiktive) Median-Unionsbürger durch eine Ratsentscheidung minorisiert.⁸²¹ Auch wenn der europäische Median eigentlich keine geeignete Referenz für die integrationspolitische Willensbildung einer Staatengemeinschaft ist,⁸²² so empfiehlt sich doch gerade wegen der national strukturierten Entscheidungsprozesse und der damit verbundenen integrationspolitischen Akzeptanzprobleme eine möglichst große Wählerrepräsentation.

Jedoch nicht nur auf der Ebene des Individuums sind erhöhte externe Entscheidungskosten zu erwarten. Durch den Beitritt ausschließlich rückständiger Volkswirtschaften ergibt sich eine zunehmende Interessenpolarisierung im Rat. Bei unverändertem Quorum ergeben sich nicht nur Potentiale für systematische Sperrminoritäten, sondern auch Möglichkeiten für eine zumindest fallweise Ausbeutung von Ratsminderheiten im Rahmen des integrationspolitischen Status quo.

Wenn nun das demokratische Prinzip nicht als vorherrschende legitimatorische Referenz für eine Gemeinschaft gleicher Staaten geeignet ist, Einstimmigkeit (auf operationaler Ebene) jedoch zu hohe Entscheidungsfindungskosten nach sich zieht, zeichnet sich aus konstitutionenökonomischer Sicht insbesondere eine verfassungspolitische Empfehlung aus: Aufgrund des N-1-Effektes ist eine möglichst weitgehende Verallgemeinerung des N-1-Quorums zu befürworten.⁸²³ Hier werden die Nachteile von Stimmenmonopol und Vetomacht vermieden und gleichzeitig eine starke Wählerrepräsentation ermöglicht. Dazu

⁸¹⁹ Zu den Prinzipien demokratischer und föderativer Repräsentation vgl. *Kielmansegg* (1994), S. 231 - 233.

⁸²⁰ Zu Entwicklung und erweiterungsbedingter Anpassung des qualifizierten Mehrheitsprinzips vgl. *Écotaïs* (1996).

⁸²¹ Vgl. hierzu *Chaltiel* (1995a), S. 630 und *Kary* (1996), S. 13.

⁸²² Vgl. *Europäische Strukturkommission* (1995), S. 39.

⁸²³ Zum N-1-Effekt vgl. S. 155.

muß lediglich Sorge getragen werden, daß jede einzelne Stimme im Rat substituierbar bleibt. Durch die Beibehaltung einer Stimmgewichtung könnten schließlich auch hier demokratische Repräsentationselemente berücksichtigt werden.

Durchsetzungsvoraussetzung der voranstehenden Entscheidungsregel ist jedoch, daß für kein Ratsmitglied die externen Entscheidungskosten über alle Politikbereiche dominieren. Mit voranschreitender Integration (zunehmende Regelerfahrung, steigende Einigungskosten, neue Politikdimensionen) wird dies jedoch immer weniger der Fall sein.

2. Während auf postkonstitutioneller Ebene auch Ratsentscheidungen - legitimiert per vorheriger Verfassungsentscheidung - gegen den Willen einzelner Ratsmitglieder gefällt werden können, ist dies bei der im Rat geteilten normativen Basis auf konstitutioneller Ebene nicht möglich. Doch gerade konstitutionelle Ratsentscheidungen - wie die kohäsionspolitischen Grundsatzentscheidungen im Zusammenhang mit Binnenmarkt und Währungsunion belegen - sind wesentliche Triebkräfte der Vergemeinschaftung und Aufgabenzentralisierung. Oftmals ist die Spannung zwischen ursprünglicher Regelentscheidung und konkretem integrationspolitischem Ergebnis zu groß, so daß eigentlich tagespolitische Entscheidungen auf konstitutionelle Ebene gehoben und dort in Paketentscheidungen beschlossen werden.

Mit zunehmender Integration - sowohl Vertiefung als auch Erweiterung und damit verbundener Heterogenisierung - wird es jedoch immer schwieriger, unter den Mitgliedsregierungen Einvernehmlichkeit über weitere Integrationsziele und Vertiefungsschritte zu erzielen. Grundsätzlich ist auch jedem Ratsmitglied ein berechtigtes Interesse an der gemeinschaftlichen Verfassung und somit ein Vetorecht gegenüber Änderungen der bestehenden Verfassung zuzugestehen.

Welche Möglichkeiten ergeben sich nun, einerseits das in Verfassungsfragen auf supranationaler Ebene notwendige Konsensniveau zu erhalten, gleichzeitig aber die Logik zentralisierender Paketlösungen auf Verfassungsebene zu durchbrechen?

Zunächst kann man hier an eine konstruktive Stimmenthaltung einzelner Ratsmitglieder in Abstimmungsfragen, die für sie irrelevant sind, denken. Allerdings hat sich diese bereits vertraglich vorgesehene Möglichkeit⁸²⁴ in der integrationspolitischen Praxis der Gemeinschaft nicht bewährt. Sie entspricht auch nicht rationalem Stimmverhalten, welches durch strategische Stimmabgabe (Stimmentausch) Präferenzintensitäten zum Ausdruck bringt.⁸²⁵

⁸²⁴ Vgl. Art. 148 Abs. 3 E(W)G-Vertrag sowie *Harnier* (1991a), Art. 148, Rn. 10 und *Schweitzer* (1995), Art. 148, Rn. 8.

⁸²⁵ Auch die außervertragliche Nebenabrede für den noch sehr unterentwickelten Bereich der GASP kann insofern für die verfassungsmäßig weit entwickelte und in beson-

Alternative Reformvorschläge müssen daher auf ein Abrücken von der bisherigen integrationspolitischen Maximalposition eines (zumindest langfristig angestrebten) einheitlichen Integrationsstandes aller Kollektivmitglieder und die Annäherung an eine Clublösung hinauslaufen.⁸²⁶ Kollektiver Zwang gegen einen Vetokandidaten kann dabei durch eine Opting-out-Klausel, Paketschnürung kann durch eine Opting-up-Flexibilitätsklausel für Clubkandidaten vermieden werden.

Zwecks Erhalt der Integrationsgemeinschaft kann eine derart sachlich-räumlich differenzierende Integration mit dem integrationspolitischen Minimalziel des bereits erreichten *acquis communautaire* - hier insbesondere einem funktionsfähigen Binnenmarkt - verbunden werden.⁸²⁷ Schließlich könnte sowohl eine differenzierte als auch eine vertiefte Integrationsgemeinschaft durch nicht-exklusive, offene Clubmitgliedschaften integrationsfreundlich ausgestaltet werden. In diesem Sinne könnte eine differenzierte oder vertiefte Gemeinschaft auch im Rahmen der bestehenden Gemeinschaftsinstitutionen weitergeführt werden.

Zur Einführung einer generellen oder an bestimmte Bereiche gebundenen verfassungsmäßigen Flexibilität ist jedoch eine einmalige oder jeweilige Vertragsänderung vorzunehmen. Hierbei ergibt sich wiederum das Problem, rational abstimmende Nichtteilnehmer zur künftigen Aufgabe ihres Stimm- und Mitspracherechtes zu bewegen. Um Vetokandidaten zur Aufgabe ihres weitreichenden, kodifizierten Vetorechtes zu bringen, wird es für die potentiellen Mitglieder eines Integrationsclubs daher notwendig sein, zumindest einen einmaligen, zum Beispiel kohäsionspolitischen Preis zu zahlen. Als letztes Mittel kann eine außergemeinschaftliche Institutionalisierung weiterer Integrationschritte angedroht werden.

Im Hinblick auf die weitere Integrationsentwicklung - einpolig oder multipolig - ist es allerdings wenig wahrscheinlich, daß sich die Gemeinschaft auf Basis eines integrationspolitischen Minimalkonsenses in eine Vielzahl funktionalföderalistischer Clubs auffächern wird.⁸²⁸ Vielmehr ist damit zu rechnen, daß sich langfristig ein fortgeschrittener und homogener Integrationsclub vom Rest der Gemeinschaft absondert. Es besteht im besonderen die Gefahr, daß sich ein solcher Kern entlang eines entwicklungsökonomisch vorgegebenen 'cross-cutting cleavage' durch hohe Eintrittsbarrieren bzw. durch den faktischen Aus-

derem Maße Kosten- und Nutzenkalkülen unterliegende Wirtschaftsgemeinschaft nicht als Modell dienen. Vgl. anders *Deubner* (1996), S. 17 sowie Erklärung zu den Abstimmungen im Bereich der GASP.

⁸²⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen zum Integrationsclub in Abschnitt E.II.1, Punkt 1.

⁸²⁷ Für einen ähnlichen Vorschlag vgl. *Janning* (1994), S. 534.

⁸²⁸ Vgl. skeptisch zur politisch-ökonomischen Durchsetzbarkeit einer funktionalföderalistischen Strategie *Straubhaar* (1995), S. 193.

schluß eines Opting-in für Nachzügler abspaltet, ihnen gleichwohl aber seinen (kollektiven) Willen auferlegt.⁸²⁹

Die Überlegungen zur Reform des ratsinternen Entscheidungsverfahrens lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Chancen auf eine nach dem N-1-Erfordernis umgestaltete, allgemeine Entscheidungsregel auf postkonstitutioneller Ebene nehmen mit sich wandelnden Interdependenzkostenverhältnissen sowie zunehmender Regelerfahrung zu. Auf konstitutioneller Ebene kann das Dilemma zwischen mangelnder Legitimation und den zentralisierenden Zwängen einstimmig zu beschließender Politikpakete - unter den dann herrschenden Kostenverhältnissen kollektiver Entscheidungen sowie deren Einschätzung - nur durch Aufgabe des einheitlichen Integrationsstandes und eine zumindest einmalige Kompensation für die Stimmrechtsaufgabe - zum Beispiel in Form eines neuen Kohäsionsfonds - vermieden werden. Auch dies wird bei voranschreitender Integration in einer liberal-demokratischen Wertegemeinschaft, welche dem normativen Individualismus verpflichtet ist, wahrscheinlicher.

V. Fazit

Unter Verwendung der gleichen Zielfunktion wie der Gemeinwohlansatz - bzw. einem daraus abgeleiteten Zwischenziel - und der zuvor gewonnenen Analyseergebnisse kommt die normative konstitutionenökonomische Untersuchung also zu folgenden Aussagen: Erstens finden präskriptiv-anweisende Verhaltensfestlegungen entweder keinen geeigneten Referenzpunkt (Unionsbürgerinteresse) oder sie sind vor Fehlinterpretation und Mißbrauch (Konsumenten-Wohlfahrt) nicht hinreichend geschützt. Zweitens läßt sich durch verhaltensbeschränkende Verfassungsregeln auch das Zwischenziel wirtschaftlich-politisch dezentraler Strukturen nicht ausreichend absichern: Kompetenzielle wie finanzielle Handlungsrestriktionen laufen entweder Gefahr, durch ihre Adressaten intentionswidrig ausgelegt und angewandt zu werden, oder sie scheitern bereits bei der politischen Durchsetzung.

Erst eine Kombination von organisatorischen und verfahrensmäßigen konstruktiven Verfassungsmaßnahmen kann zur Erreichung des Zwischenzieles einer dezentralen Gemeinschaft verhelfen. Dazu muß zunächst eine Reform des ratsinternen Entscheidungsverfahrens vorgenommen werden. Damit würde der stärksten Zentripetalkraft der supranationalen Gemeinschaft, dem Entscheidungsverfahren des Rates, ein Großteil ihrer Wirkung genommen. Vor allen Dingen die Entwicklungsdynamik des größten kompensatorischen Politikzwei-

⁸²⁹ Zur Rolle von 'cleavages' in Kollektiven vgl. *Kirsch* (1993), S. 135 f.; zur Glaubwürdigkeit einer europäischen Kerngruppe vgl. *Jacquemin/Sapir* (1996), S. 114 f.

ges der Gemeinschaft, der Kohäsionspolitik, würde durch die ratsinterne Verfahrensreform langfristig und nachhaltig gebremst.

Gleichzeitig erübrigte sich die Notwendigkeit äußerer, der endogenen Politikbetrachtung fremder Eingriffe in die vertikale Gewaltenteilung zwischen unabhängigen Gemeinschaftsakteuren und dem Ratsmitglied. Denn weniger umfassende Paketlösungen im Rat wären tendenziell mit dezentraleren Politiklösungen verbunden. Eine Reform des ratsinternen Entscheidungsverfahrens wäre somit nicht nur in bezug auf die vertikale Gewaltenteilung selbsttätig. Sie würde überdies der voranschreitenden Vergemeinschaftung und Zentralisierung wirtschaftspolitischer Kompetenzen ursächlich entgegenwirken und auf diese Weise dem 'sozialen Ziel' einer bürgernäheren und präferenzgerechteren Integrations- und Kohäsionspolitik zur Durchsetzung verhelfen.

Die Konstitutionelle Politische Ökonomie vermag somit nicht nur einen erheblichen (Teil)Erklärungsbeitrag im Hinblick auf Verfahren und Ergebnisse integrations- und kohäsionspolitischer Entscheidungsprozesse zu leisten. Sie kann über den wissenschaftlichen Politikberater im verfassungspolitischen Entscheidungsprozeß auch zur Wahl von geeigneten Institutionen, insbesondere von Verfassungseinrichtungen anleiten.

G. Zusammenfassung

Obleich die theoretische Rechtfertigungsbasis nur unvollständig entwickelt ist und die wirtschaftspolitische Praxis sowohl im Verfahren wie im Ergebnis Mängel aufweist, hat die Kohäsionspolitik der Europäischen Gemeinschaft rechtlich und materiell eine rasante Entwicklung durchlaufen. Das Forschungsinteresse richtet sich daher auf diesen neuen Bereich der gemeinschaftlichen Integrationspolitik: Die Untersuchungsziele bestehen zunächst in der vollständigen Aufarbeitung seiner normativen Grundlagen, im Hauptteil der Arbeit in der positiven Erklärung von Politikverfahren und Politikergebnissen, im Schlußteil in der Findung geeigneter institutioneller Maßnahmen zur Verbesserung der erzielten Politikergebnisse.

Dabei muß ein adäquates Analyseinstrumentarium interdependenzorientiert vorgehen, im Bereich der Mesoökonomie leistungsfähig sein, Politikversagen zulassen (können) sowie die verhaltens- und ergebnisprägende Rolle gemeinschaftlicher Institutionen berücksichtigen. Diesen Anforderungen in besonderem Maße gerecht wird die Konstitutionelle Politische Ökonomie, ein Spezial- und Teilgebiet der Neuen Politischen Ökonomie an der Schnittstelle zur Institutionenökonomie. Der verwendete Analyseansatz fußt auf drei Grundannahmen: dem methodologischen Individualismus, Rationalverhalten und Eigennutzverfolgung sowie der Relevanz von gültigen (Verfassungs)Institutionen.

Um das Untersuchungsfeld abstecken zu können, werden noch einige Abgrenzungen und Definitionen vorgenommen: Erstens ist der Inhalt der für die folgenden Überlegungen fundamentalen Begriffe 'Kohäsion' und 'Kohäsionspolitik' zu bestimmen. Zweitens wird das Untersuchungsgebiet institutionell auf den ersten Pfeiler der Europäischen Union, die Europäische Gemeinschaft, beschränkt. Drittens werden Überlegungen zur künftigen Relevanz und zeitlichen Invarianz der Untersuchungsergebnisse angestellt.

Ausgangspunkt der analytischen Überlegungen ist der rasche Ausbau der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik in der jüngeren Integrationsgeschichte der EG. Ausrichtung und methodischer Ansatz der vorliegenden Arbeit sind zwar politökonomischer Natur. Vorherrschend in Ökonomie sowie wirtschafts- und integrationspolitischer Diskussion ist jedoch der Vertreter- bzw. Gemeinwohlansatz. Zunächst empfiehlt sich daher die Aufnahme der Gemeinwohlhypothese sowie eine Überprüfung ihrer explikativen Leistungsfähigkeit in bezug auf reale kohäsionspolitische Entscheidungen und Ergebnisse.

Hierzu erfolgt in Kapitel B. in einem ersten Schritt die Konkretisierung und vollständige Ausformulierung der Anforderungen an gemeinwohrrationales Politikverhalten: Danach verfolgt der politische Entscheidungsträger im politisch-ökonomischen Bereich uneigennützig und selbstlos das bekannte Interesse des Konsumenten-Wählers. Als rationales Individuum handelt er nach Möglichkeit auf Basis gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse. Auf dem Boden der gegebenen marktwirtschaftlich-demokratischen Ordnung stehend beachtet er dabei das Subsidiaritätsprinzip als Handlungsorientierung im Verhältnis Staat-Markt bzw. zwischen europäischer und nationaler Ebene.

Im weiteren sind dann die grundlegenden Ordnungsfragen einer europäischen Strukturpolitik zu behandeln. In Unterkapitel B.III. wird überlegt, inwieweit kohäsionspolitisches Eingreifen in Marktprozesse anhand gegebener theoretischer und empirischer Erkenntnisse gerechtfertigt werden kann. Hier ergeben sich zum einen aus der Erörterung der aktuellen Konvergenzdebatte und der jüngeren Konvergenzentwicklung der gemeinschaftlichen Teilgebiete - insbesondere unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsgrundsatzes - nicht hinreichende Argumente für tiefe kohäsionspolitische Eingriffe auf der Mesoebene. Zum anderen scheint es eher zweifelhaft, ob die ergriffenen Strukturmaßnahmen Resultate erzielen können, die der Wachstums- und Entwicklungsleistung des Marktprozesses überlegen sind.

Nach der Entscheidung zwischen Markt und Staat ist im anschließenden Unterkapitel B.IV. die Frage der institutionellen Zuordnung einer Kohäsionspolitik im politischen Mehrebenensystem Europäische Gemeinschaft zu untersuchen. Dies geschieht mit Hilfe der ökonomischen Föderalismustheorie. Anhand der funktionalen Aufgabenkategorien Allokation, Distribution sowie Stabilisierung und Wachstum und ihrer Kriterien wird der optimale Zentralisierungs- bzw. Dezentalisierungsgrad der zusammengesetzten wirtschaftspolitischen Aufgabe Kohäsion bestimmt. Im Hinblick auf die subsidiären Souveränitäts- und Autonomiegebote für die kleinste bzw. unterste politischen Ebene sollte nur ein beschränkter Bereich des strukturpolitischen Aufgabenspektrums von der Gemeinschaft wahrgenommen werden.

Somit ergibt sich zwar eine - wenn auch kleine - Rechtfertigungsbasis für die praktizierte und von integrationspolitischen Entscheidungsträgern intendierte Kohäsionspolitik. Die ergriffenen wirtschaftspolitischen Aktivitäten orientieren sich jedoch zu einem erheblichen Teil nicht an wohlfahrtstheoretischen Aussageinhalten, lassen sich nach herrschender Meinung also auch nicht als gemeinwohrrational klassifizieren. Damit stellt sich die im folgenden zu untersuchende Frage: Wie lassen sich Institutionalisierung und Ausbau einer Kohäsionspolitik auf gemeinschaftlicher Ebene erklären? Nach welchen Gesetzmäßigkeiten laufen kohäsionspolitisch motivierte Entscheidungsprozesse tatsächlich ab, und welcher Entscheidungs- und Funktionsmechanismen bedienen sie sich?

Aufgrund der begrenzten explikativen Leistungsfähigkeit des traditionellen wohlfahrtsökonomischen Gemeinwohlansatzes im Bereich der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik wird in Kapitel C. ein Paradigmenwechsel vorgenommen. Zur Befriedigung des verbleibenden positiven Erklärungsbedarfs sowie zur Untersuchung und Endogenisierung des zuvor exogenen kohäsionspolitischen Willensbildungsprozesses und seiner Regeln wird im folgenden dann die Konstitutionelle Politische Ökonomie angewendet.

Die konstitutionenökonomische Analyse wird sukzessive auf zwei Ebenen - einer nationalen und einer europäischen - vorgenommen. Ausgehend von der Tatsache, daß die europäische Gemeinschaft eher eine Staatengemeinschaft als einen Bundesstaat darstellt, wendet sie sich zunächst den Bedingungen und Akteuren der nationalen Ebene zu. Auf der nationalen Basisebene müssen zumindest einige fundamentale Bestimmungsfaktoren für die Funktionsweise kohäsionspolitischer Entscheidungsprozesse wie kohäsionspolitischer Ergebnisse zu suchen sein.

Für die Analyse der nationalen Basiseinheit kohäsionspolitischer Willensbildung wird ein repräsentativer nationaler politischer Markt für Kohäsions- und Integrationspolitik konstruiert. Hier werden in einem umfassenden, relevante Teilansätze integrierenden Erklärungsmodell die kohäsionspolitischen Akteure der nationalen Ebene erfaßt. Der marktlichen Betrachtungsweise folgend, stehen der (neutrale) Wähler, sektorale Interessenvertreter sowie in traditionellen Gruppenanalysen nicht berücksichtigte regionale Interessengruppen auf der Nachfrageseite dem nationalen Regierungspolitiker und nationalen Verwaltungsbeamten auf der Angebotsseite gegenüber.

Tausch als Erklärungsprinzip spiegelt aber auch die Allgegenwärtigkeit von Tausch als Handlungs- und Entscheidungsprinzip der Gemeinschaft wider. Die explikative Verwendung des Tauschprinzips impliziert gleichzeitig eine mehrdimensionale Sicht auf integrationspolitische Entscheidungsprozesse. Im weiteren werden daher zumindest zwei Politikdimensionen - davon eine zur Kohäsionspolitik eventuell komplementäre und verallgemeinernd als Integrationspolitik bezeichnete - betrachtet.

Im Sinne der Annahme relativ stabiler Präferenzen (im Vergleich zu Verhaltensrestriktionen) wird in Kapitel C. gezeigt, wie sich die Entscheidungsbedingungen und integrations- und kohäsionspolitischen Entfaltungsmöglichkeiten in einer sich wandelnden Verhaltensumwelt sowie bei veränderten Handlungsbeschränkungen für die Akteure entwickeln. Die Veränderungen werden dabei analytisch vereinfachend in einem zweiklassigen Integrationsstufenkonzept ('niedrig - hoch') zusammengefaßt.

Die politökonomischen Untersuchungen zeigen, daß sich mit fortschreiten der funktionaler und institutioneller europäischer Integration sowie mit zunehmender weltwirtschaftlicher Integration die Anreize und Verhaltensweisen der betrachteten Akteure deutlich integrationsfreundlicher gestalten. Es kommt zu

einem fundamentalen Wandel der integrationspolitischen Interessenkonstellation auf einem höheren im Vergleich zu einem niedrigeren Integrationsniveau:

Auf einer niedrigeren Integrationsstufe bei geringerer weltwirtschaftlicher Integration bildet sich insbesondere eine dominante, artikulations- und durchsetzungsfähige Interessengemeinschaft von sektoralen Interessengruppen und nationalen Verwaltungsbeamten mit integrationsfeindlichen Interessen. Integrationsfreundliche Interessen weisen entweder eine vergleichsweise geringe Intensität (Regierungspolitiker) auf oder artikulieren sich nicht (latente und regionale Gruppen).

Mit voranschreitender institutioneller, wirtschaftspolitischer sowie weltwirtschaftlicher Integration wandelt sich diese Konstellation grundlegend. Die überwiegende Mehrzahl der Akteure - mit Ausnahme des Konsumenten-Wählers - weist nun positive bis stark positive Integrationsinteressen auf. Aufgrund der zunehmenden Konkurrenz desintegrativer und integrativer Gruppeninteressen bei allmählicher Dominanz letzterer gilt dies auch für die sektorale Interessenvertretung. Starke Unterstützung erfährt die erst auf höherer Integrationsstufe institutionalisierte Kohäsionspolitik, nicht zuletzt aufgrund ihrer relativen Attraktivität im Vergleich zu direkt-produktiven Aktivitäten und der Organisation einer neuen regionalen Interessengruppe im integrationspolitischen Spektrum.

Mit dem nationalen politischen Markt für Integrationspolitik ist nun zwar die Kernzelle der integrationspolitischen Willensbildung untersucht worden. Sowohl die Etablierung neuer gemeinschaftlicher Politiken wie auch die konkrete Ausgestaltung und Weiterentwicklung bereits vergemeinschafteter Politiken werden jedoch vornehmlich durch Akteure, Entscheidungsprozesse und Institutionen auf der gemeinschaftlichen Ebene gesteuert. Eine Untersuchung der Bedingungen, Funktionsweisen und Politikergebnisse gemeinschaftlicher Entscheidungsprozesse und damit wesentlicher Determinanten und Triebkräfte der integrations- und kohäsionspolitischen Willensbildung auf gemeinschaftlicher Ebene schließt sich folglich an. Dem institutionalistischen Ansatz entsprechend werden im Rahmen der Untersuchung auf europäischer Ebene insbesondere die verhaltens- und politiksteuernden Wirkungen supranationaler institutioneller Arrangements herausgearbeitet.

An der gemeinschaftlichen politischen Willensbildung sind im Gegensatz zu anderen internationalen Organisationen von den nationalen Regierungspolitikern unabhängige Gemeinschaftsakteure - wenn auch in Form zeitlich vornehmlich peripherer Mitwirkungsrechte - in starkem Maße beteiligt. Bevor die Willensbildung im zentralen Verhandlungs- und Entscheidungsgremium der Gemeinschaft, dem Rat, untersucht wird, sollten folglich zunächst Anreize, organinterne Willensbildung und interinstitutionelle Interessendurchsetzung dieser ebenfalls wichtigen Akteure, namentlich des repräsentativen Kommissars sowie des MdEPs, analysiert werden.

Der Kommissar gilt nicht nur als Initiator und Agenda Setter des Integrationsprozesses, sondern auch als erster Anwalt des Gemeinschaftsinteresses. Wie(weit) wirken sich diese Einflußnahmerechte in der Initialphase auf den weiteren Verlauf und das Ergebnis des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses aus? Aus der Anwendung des ökonomischen Verhaltensmodells auf die Position des Kommissars in Verbindung mit entsprechendem Beobachtungswissen ergibt sich, daß letzterer vor allem Anreize zur Ausweitung von Organzwecken und zur Aufrechterhaltung der Integrationsdynamik besitzt. Als besonders attraktiv erscheinen ihm insbesondere mesoökonomische und im Bereich der nichtobligatorischen Ausgaben budgetwirksame kohäsionspolitische (Ausgaben)Befugnisse.

Die integrationsfreundlichen Präferenzen vereinen sich beim Kommissar mit günstigen Artikulationsbedingungen: Auf der einen Seite sieht er sich nur weichen Verhaltensrestriktionen gegenüber. Auf der anderen Seite erhält kommissarisches Maximierungsverhalten durch organisierte Interessen, das europäische Berufsbeamtentum sowie die kommissionsinterne Beschlußfassung (Konsensprinzip) und deren Umsetzung (gegenseitige Kontrolle) noch zusätzliche Antriebskräfte.

Dabei stößt kommissarisches Streben auf ebenfalls günstige informelle wie institutionell verbriefte Realisierungsbedingungen: Der Kommissar kann durch Politikberatung sowie meinungsbildende und informationspolitische Aktivitäten im komplexen Integrationsbereich bereits im Vorfeld Einfluß auf den Entscheidungsprozeß nehmen. Mit Hilfe des Vorschlags- und Initiativrechts sowie als Herr des gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens bestehen überdies gute prozedurale Durchsetzungsmöglichkeiten. Als peripherer Agenda Setter besitzt der Kommissar jedoch eher defensive Stärken, so daß er zur Verwirklichung seiner integrations- und zentralisierungsfreundlichen Ziele eines Koalitionspartners bedarf - des MdEP.

Anders als für den Kommissar bestehen für das MdEP lediglich am Ende des legislativen Entscheidungsprozesses Mitspracherechte. Das MdEP - als einzig direkt-demokratisch legitimierter europäischer Entscheidungsträger - gilt daher in erster Linie als Legitimator, weniger als Gestalter integrationspolitischer Entscheidungen. Das MdEP erhielt - zusammenfallend mit wichtigen integrations- und kohäsionspolitischen Grundsatzentscheidungen - fernerhin seine Mitwirkungsrechte im Legislationsverfahren erst in jüngerer Zeit. Es stellt sich deshalb die Frage, ob und gegebenenfalls wie sich diese parlamentarischen Einwirkungsmöglichkeiten auf den vorangehenden Entscheidungsablauf sowie auf das integrations- und kohäsionspolitische Endergebnis auswirken.

Auch für den Europa-Abgeordneten wird das ökonomische Verhaltensmodell eines rational eigeninteressierten Handlungsträgers unterstellt. Aufgrund der noch unterentwickelten parlamentarischen Qualitäten des Europäischen Parlaments strebt das MdEP vor allem mehr Entscheidungskompetenzen im

legislativen Bereich an. Ein besonders großes Interesse wird den parlamentshistorisch bedeutsamen Haushaltskompetenzen und hier wiederum den stärker verfügbaren nicht obligatorischen Ausgaben, deren größter Ausgabentitel für Kohäsion angedacht ist, zugemessen. Mehr Kompetenzen und mehr verfügbare Haushaltsmittel erhöhen den vergleichsweise geringen Bekanntheitsgrad sowie die Aussicht auf Wiederwahl und Unterstützung durch Interessengruppen.

Zwecks Realisierung müssen die integrations- und vor allem zentralisierungsfreundlichen Interessen jedoch artikuliert werden (*Olson-Problem*). Das Problem der Interessenartikulation wird im parlamentarischen Ausschußwesen gelöst: Speziell Fachausschüsse bieten gute Möglichkeiten und Anreize, lokale bzw. regionale Interessen zu vertreten. Wahlkreis-rationales Verhalten und Interessengruppenunterstützung erzeugen gerade im kohäsionspolitischen Bereich mit seinen räumlich konzentrierten Wohlfahrtswirkungen ein überdurchschnittliches Anstrengungsniveau seitens der Abgeordneten. Die allgemeinen Haushaltsausschüsse hingegen werden eher zur Umschichtung in Richtung nicht obligatorischer Ausgaben als zur Reduzierung von Ausgaben genutzt.

Die Transformation individuell-rationalen Abgeordnetenverhaltens in eine hohe Nachfrage nach räumlich wirksamen Integrationsmaßnahmen durch Ausschüsse ist jedoch noch nicht mit deren Durchsetzung auf interinstitutioneller Ebene gleichzusetzen. Zwecks außenwirksamer Interessenartikulation müssen erstens die erforderlichen und zum Teil sehr hohen Entscheidungsquoten im Parlament erreicht werden. Dies kann in der Regel nur durch eine große Koalition mit dann allerdings einer Vielzahl additiv zu befriedigender Einzelinteressen erreicht werden. Die Analyse der prozeduralen Mitwirkungsrechte des entscheidenden MdEP führt schließlich zu der Erkenntnis, daß gerade weil die zunehmenden Kompetenzen des Abgeordneten am Ende des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses angesiedelt sind, diese ihm Einfluß auf das gesamte voranliegende Entscheidungsverfahren eröffnen.

Die parlamentarischen Interessendurchsetzungsmöglichkeiten haben sich zuletzt durch eine weitgehende Interessengemeinschaft mit und die zunehmend einseitige Abhängigkeit des Kommissars nochmals verbessert.

Nach den unabhängigen Gemeinschaftsakteuren wendet sich die Analyse dem für die supranationale Staatengemeinschaft 'EG' zentralen Entscheidungsorgan, dem Rat, zu. Das Ratsmitglied dient in seiner gleichzeitigen Funktion als nationaler Regierungspolitiker, dessen Verhalten wesentlich durch seinen heimischen politischen Markt vorbestimmt wird, als Schnittstelle zwischen nationaler und europäischer Ebene. Der Rat als Versammlung sämtlicher nationaler Regierungspolitiker ist Brennpunkt aller nationalen politischen Märkte der Gemeinschaft.

Charakteristisch für eine Staatengemeinschaft ist, daß die verfassungsgebende Gewalt, welche über Regeln und Verfahren der gemeinschaftlichen Willensbildung verfügen kann, allein von den im Rat vertretenen nationalen Regie-

rungspolitikern ausgeübt wird. Hieraus und aus dem Zusammenhang zwischen Entscheidungsregel und Entscheidungsergebnis ergibt sich für die folgenden Ausführungen eine zweistufige konstitutionenökonomische Vorgehensweise: Im Rahmen eines verfahrensorientierten Ansatzes ist zunächst zu fragen, wie an ganzen Klassen von integrationspolitischen Ergebnissen orientiertes Verhalten zur Herausbildung bestimmter Entscheidungsregeln führt. Als ranghöchste Verfahrensregel ist hierbei die Entscheidungsregel für das Fassen kollektiver Ratsentscheidungen anzusehen. Aufgrund der Allgemeinheit von Verfassungsregeln erfordert weiterhin auch eine kohäsionspolitische Betrachtung zunächst eine allgemeinere Sichtweise. Im Rahmen eines ergebnisorientierten Ansatzes kann dann das Zustandekommen bestimmter kohäsionspolitischer Ergebnisse innerhalb der vereinbarten Regeln untersucht werden.

Der verfahrensorientierte Ansatz geht dabei von zwei Grundüberlegungen aus: Erstens vollzieht er die für die Konstitutionelle Politische Ökonomie charakteristische Unterscheidung zwischen konstitutioneller (betreffend Verfassungsfragen) und postkonstitutioneller Ebene (betreffend den laufenden politischen Prozeß). Zweitens nimmt er die für eine Wirtschaftsgemeinschaft zweckmäßigste kontraktarisch-konstruktivistische verfassungstheoretische Perspektive ein. Wie entwickelt sich nun die für die supranationale Gemeinschaft zentrale Beschlußfassungsregel angesichts der durch sie zu erwartenden integrations- und kohäsionspolitischen Ergebnisse?

Für Verfassungsentscheidungen ergibt sich nicht nur aufgrund der weitreichenden Folgewirkungen in bezug auf Kosten- und Nutzenzuordnungen eine hohe Beteiligungspräferenz: Zunächst muß das Einstimmigkeitsprinzip für einen freiwilligen Zusammenschluß (Integrationsclub) in der Gründungsphase trivialerweise gelten. Darüber hinaus wird das vertragstheoretische Legitimationskriterium für einen Gesellschaftsvertrag und dessen Änderungen, also Einstimmigkeit, von allen Ratsmitgliedern akzeptiert und verfassungsmäßig kodifiziert auch in der postkonstitutionellen Phase angewandt.

In bezug auf operationale Entscheidungen war in der Frühphase der EWG unter den gegebenen Interdependenzkostenverhältnissen und bei mangelnder Regelerfahrung das Einstimmigkeitsprinzip optimale Entscheidungsregel. Mit zunehmender Erweiterung und Heterogenisierung der Mitgliedschaft nahmen jedoch die Einigungskosten sowie die schlechten Erfahrungen mit dem Konsensprinzip zu. Nicht zuletzt Dank neu eingeführter Politikdimensionen, insbesondere der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik, gelang es schließlich, vom Einstimmigkeitsprinzip - wenn auch nur sehr allmählich sowie in sehr dosierter und qualifizierter Form - abzurücken.

Der ergebnisorientierte Ansatz setzt demgegenüber eine fest vorgegebene Regelwahl voraus. Hinsichtlich der Entscheidungsregel ist für die meisten, im besonderen aber für integrationspolitische Grundsatzbeschlüsse von der Zustimmung aller Ratsmitglieder auszugehen. Für deren Realisierung bieten sich

zwei Erklärungsansätze an: Zum einen kann innerhalb eines Politikbereichs für konsensuale Ratsentscheidungen ein hinreichend großes gemeinsames Interesse bestehen. Bei ungleichmäßiger Kosten-Nutzen-Inzidenz hingegen können lediglich insgesamt ausgewogene Entscheidungspakete per bereichsübergreifendem Koppelgeschäft einstimmig verabschiedet werden. Diese beiden Ansätze werden anhand konkreter kohäsionspolitischer Verhandlungsergebnisse untersucht:

Zunächst wird geprüft, inwieweit sich eine systematische Kohäsionspolitik als separates Verhandlungsobjekt im Rat durchsetzen kann. Diese Hypothese muß jedoch aufgrund der sehr ungleichmäßigen geographisch-nationalen Vorteilsnahme und eines gleichzeitig national organisierten Entscheidungsprozesses verworfen werden. Daher ist im folgenden anhand zweier historischer Fallstudien zu den bisher bedeutendsten kohäsionspolitischen Ratsentscheidungen - den jeweils im Gefolge von Einheitlicher Europäischer Akte und Maastrichter Vertrag beschlossenen Strukturfondsreformen - die Gegenhypothese vom integrationspolitischen Koppelgeschäft auf ihre explikative Leistungsfähigkeit hin zu überprüfen:

Zum einen kann mit Hilfe des handelsstatistisch operationalisierten Interessengruppenansatzes aus Kapitel C. gezeigt werden, daß insbesondere die Regierungspolitiker rückständiger Volkswirtschaften durch den Binnenmarkt strukturell benachteiligt zu werden drohten. Die asymmetrische Verteilung binnenmarktabhängiger politisch-ökonomischer Kosten, Nutzen und Risiken konnte jedoch durch eine entgegengesetzt asymmetrisch wirkende Kohäsionspolitik ausgeglichen, Binnenmarkt-Projekt und Strukturfondsreform gemeinsam in einem Paket realisiert werden.

Sofern wirtschaftspolitische Opportunitätskosten und politische Anpassungskosten einer stabilen Einheitswährung währungspolitische Interessen definieren und sich in der bisherigen Nutzung des nominalen Wechselkurses als wirtschaftspolitisches Anpassungsinstrument hinreichend widerspiegeln, kann auch hier eine geographisch-national schiefe Verteilung von politisch-ökonomischen Kosten und Nutzen festgestellt werden. Das Interesse nationaler Regierungspolitiker an einer gemeinsamen Währung verhält sich jedoch im großen und ganzen umgekehrt zum jeweiligen Entwicklungsstand und damit auch umgekehrt zur kohäsionspolitischen Präferenzintensität. So war eine stabile Währung nur im Paket mit einer kompensierenden Kohäsionsförderung zu beschließen.

Zum Schluß des zentralen Analysekapitels E. sind die Analyseergebnisse zu verknüpfen. Dazu werden die ökonomischen und politischen Resultate des gemeinschaftlichen Entscheidungsverfahrens sowie insbesondere seine Rückwirkungen auf den gesamten Integrationsprozeß diskutiert: Danach verfehlt speziell die kompensatorisch eingesetzte und per se verfolgte Kohäsionspolitik sowohl im Verfahren als auch im Ergebnis die Interessen des Konsumenten-

Wählers weitgehend. Darüber hinaus führt die Vergemeinschaftung wirtschaftspolitischer Aufgaben, speziell durch verteilungspolitische Entscheidungen auf europäischer Ebene wie im Bereich der Kohäsionspolitik, auf lange Sicht zu einer verstärkten Zentralisierung, allmählichen Verstaatlichung und damit zunehmenden Entfernung vom Konsumenten-Wähler; einer allenfalls sehr langfristig wieder umkehrbaren Entwicklung, welcher rechtzeitig (institutionell) vorzubeugen wäre.

Konstitutionenökonomische Handlungsempfehlungen zielen - ebenso wie der Gemeinwohlansatz - auf das Interesse des Konsumenten-Wählers. Sie versuchen Defizite in Entscheidungsverfahren und Politikergebnissen jedoch durch eine geeignete Institutionenwahl ursächlich zu beheben. Eine interdependenzgerechte und Politik endogenisierende Betrachtung sollte sich dabei insbesondere auf die wichtigsten institutionellen Vorkehrungen - adäquate Verfassungsregeln - konzentrieren.

Während eine Diskussion von Verfassungsregeln wiederum sowohl eine allgemeinere als auch eine langfristige Sichtweise erfordert, müssen Überlegungen zu adäquaten konstitutionenökonomischen Handlungsempfehlungen insbesondere die Frage der Realisierbarkeit und Selbsttätigkeit der vorgeschlagenen Institutionen berücksichtigen. Um zu gemeinwohrrationaleren integrations- und kohäsionspolitischen Entscheidungsprozessen sowie Ergebnissen zu gelangen, bieten sich drei Arten konstitutioneller Lösungsvorschläge an: positiv-präskriptive, präventiv-repressive sowie konstruktive Verfassungsmaßnahmen.

Positiv-präskriptiv kann versucht werden, das Gemeinschaftsinteresse per Legaldefinition zu konkretisieren und so den Entscheidungsträgern Handlungsanleitung in Richtung eines gemeinwohrrationaleren Verhaltens zu geben. Da entsprechende Konkretisierungsmöglichkeiten (Unionsbürgerinteresse, Konsumentenwohlfahrt) selbstinteressierte integrationspolitische Entscheidungsträger jedoch eher zu Mißbrauch verleiten als zu positiver Handlungsorientierung verhelfen, sollte von einer verfassungsmäßigen Verwendung des Gemeinschaftsinteresses abgesehen werden.

Wenn es nicht gelingt, eigennützig handelnde integrationspolitische Entscheidungsträger per Gemeinschaftsinteresse auf gemeinwohrrationalere Politikinhalte festzulegen, sollte zumindest den unerwünschten Folgen eigeninteressierter Handlungsweisen vorgebeugt werden. Dies kann durch geeignete verfassungsmäßige Handlungsbeschränkungen geschehen. Die Vorschläge greifen hierbei wieder auf in den Mitgliedstaaten breit akzeptierte Ordnungs- und Strukturprinzipien, insbesondere auf das begründete politische Dezentralitätsziel zurück. Es werden zwei Arten verfassungsmäßiger Vorkehrungen erörtert: kompetentielle und finanzverfassungsmäßige.

Die Überlegungen zur langfristigen Absicherung einer dezentralen Kompetenzordnung orientieren sich am hierfür grundlegenden Subsidiaritätsprinzip. Da weder das Einzelermächtigungsprinzip noch die vereinbarte subsidiäre

Kompetenzausübungsregel mit ihren unklaren, interpretationsbedürftigen Anwendungsbedingungen den Erhalt einer dezentralen politischen Ordnung hinreichend absichern, empfiehlt sich als pragmatisches Hilfsinstrument die Erstellung von Kompetenzlisten. Allerdings kann selbst eine feste, subsidiär definierte Kompetenzverteilung, welche notwendigerweise Änderungsmöglichkeiten (Verfassungsflexibilität) und Ausnahmeklauseln (Homogenitätsgebot) zulassen müßte, keinen absoluten Schutz gegen eine zentralisierende Verfassungswirklichkeit gewähren.

Wenn das abstrakte Subsidiaritätsprinzip die kompetentielle Zentralisierung eines dynamischen politischen Mehrebenensystems wie der EG nur unzureichend hemmen kann, ist zusätzlich auf konkretere, weniger auslegungsbedürftige Verfassungsregeln zurückzugreifen. Hier erweist sich ein Ansetzen an der gemeinschaftlichen Finanzverfassung als zweckmäßig. Aus der Vielzahl finanzverfassungsrechtlicher Aus- und Umgestaltungsmöglichkeiten werden ausschließlich die für einen föderal-dezentralen supranationalen Finanzausgleich wesentlichen Eckpunkte diskutiert.

Zunächst muß eine Kontrolle des gemeinschaftlichen Ausgabengebarens bereits bei dessen Finanzierung über das Eigenmittelsystem (EMS) einsetzen: Aufgrund der geringen Durchschaubarkeit des EMS für den Steuerzahler-Prinzipal ist eine kontrollierte und verantwortungsvolle Einnahmenpolitik der Gemeinschaft kaum möglich. Eine kontroll- und dezentralisierungsfreundliche Finanzreform sollte dem Gemeinschaftshaushalt daher eine separate, vergleichsweise unelastische Steuerquelle (ohne eigene Gesetzgebungskompetenz) zuweisen.

In bezug auf gemeinschaftliche Ausgaben und Ausgleichsziele dominiert zwar zunehmend die Kohäsionspolitik. Mit der gegenwärtigen Ausgestaltung des noch weitgehend selektiven ausgabenseitigen Finanzausgleichs und seinen nachteiligen Auswirkungen (Verantwortungsdiffusion, Ausgaben- und Aufgabenzentralisierung) ist jedoch ein verantwortliches, anreizgerecht ausgestaltetes und dezentralisierungsfreundliches Ausgabengebaren nicht möglich. Die insbesondere für die langfristige Verfassungsentwicklung nachteiligen Folgen des bestehenden, rein vertikalen kohäsionspolitischen Ausgleichsmechanismus könnten vor allem durch eine verstärkte Berücksichtigung des Kongruenzprinzips sowie vermehrt horizontale Elemente weitgehend vermieden werden.

Grundlegende Schwierigkeit repressiver Verfassungsregeln ist jedoch deren schwierige Durchsetzbarkeit und intentionsgerechte Anwendung gegenüber und durch opportunistisch handelnde Adressaten. Daher wird im folgenden nach konstruktiven Verfassungseinrichtungen gesucht, die selbsttätig in Richtung eines gemeinwohlorientierteren integrations- und kohäsionspolitischen Leistungsangebotes wirken.

Eine erste Klasse konstruktiver Verfassungssicherungen betreffend den organisatorisch-institutionellen Bereich stützt sich auf die klassische Gewalt-

tenteilungslehre. Während die von der nationalen Ebene übertragene horizontale Gewaltenteilung weitgehend unproblematisch ist, müssen in vertikaler Hinsicht der europapolitischen Diskussion weitgehend entgegengesetzte, defensive Schlußfolgerungen gezogen werden: keine weitere Stärkung der zentralisierenden Zentripetalkräfte MdEP und Verfassungsgerichtsbarkeit des EuGH; Erhalt nationaler Kompetenzen.

Haupttriebkraft von Aufgabenvergemeinschaftung und wirtschaftspolitischer Zentralisierung ist jedoch das ratsinterne Entscheidungsverfahren. Eine dezentral-bürgernahe Gemeinschaft kann nur in Verbindung mit einer Verfahrensreform, welche die Praxis konsensualer Paketlösungen im Rat wirksam beschränkt, selbsttätig erreicht werden. Im Rahmen der konstitutionenökonomischen Zwei-Ebenen-Einteilung empfiehlt sich eine zweistufige Verfassungsreform: auf operationeller Ebene sollte die Entscheidungsregel das N-1-Erfordernis für möglichst alle Politikbereiche erfüllen; auf konstitutioneller Ebene bleibt letztendlich nur der Ausweg einer räumlich-sachlich differenzierenden Clublösung. Die Durchsetzungsmöglichkeiten solch einer zweigleisigen Verfahrensreform verbessern sich bei voranschreitender Integration. Speziell der kompensatorischen Vergemeinschaftung und Zentralisierung von Aufgaben wie insbesondere im Bereich der Kohäsionspolitik würde ursächlich entgegengewirkt.

Anhang

Tabelle 6

Entwicklung der legislativen Mitwirkungsrechte des EP^a

Verfahren:	Inhalt:	Anwendungsfälle - z.B.:
Konsultationsverfahren [1957/80]	obligatorische Stellungnahme zunehmend fakultative Anhörung suspensives Veto (1980) ·	Anhörung von Kommission stets vorgeschlagen (1973) Koordination u. Konzeption der Strukturfonds (1987) Schaffung außerordentlicher Strukturinstrumente (1993) Vertragsrevision (1993)
Haushaltsverfahren [1970/75]	Entscheidung über NOA Haushaltsverabschiedung ggf. Haushaltsablehnung	Haushaltsplan des Rates
Konzertierungsverfahren [1975]	Verhandlungen mit dem Rat Annäherung der Standpunkte Letztentscheidung durch Rat	Rechtsakte von allgemeiner Tragweite und mit bedeutenden finanziellen Auswirkungen (v.a. strukturpolitische Maßnahmen)
Kooperationsverfahren [1987/93]	Abänderung oder Ablehnung des Ratsstandpunktes möglich → Einstimmigkeit im Rat	Durchführung des Regionalfonds (1987) Rechtsharmonisierung (1987) Durchführung des Sozialfonds (1993) Ausführung transeuropäische Netze (1993)
Zustimmungsverfahren [1987]	Erteilung oder Verweigerung der Zustimmung am Ende des Verfahrens über das Verhandlungsergebnis als Ganzes	Assoziierungsabkommen (1987) Beitrittsverträge (1987) Koordination und Konzeption von Struktur- und Kohäsionsfonds (1993) Wahl der Kommission (1993)
Kodezisionsverfahren [1993/(96)]	Vermittlungsverfahren ggf. Vetorecht	Rechtsharmonisierung (1993) Ziele transeuropäische Netze (1993)

^a Anmerkung: Zusammenstellung aus Reich (1991), S. 17 und (1992), S. 288 und 290, Noël (1993), S. 38 - 41, Grupp (1993), S. 85 f., Dausen/Fugmann (1995), S. 27 f. sowie den einschlägigen Vorschriften des E(W)G- und des EU-Vertrages.

Tabelle 7

Stimmanteile im Rat bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen^a

Land:	EG/6	EG/9	EG/10	EG/12	EG/15
B	2	5	5	5	5
D	4	10	10	10	10
F	4	10	10	10	10
I	4	10	10	10	10
L	1	2	2	2	2
NL	2	5	5	5	5
DK		3	3	3	3
IRL		3	3	3	3
UK		10	10	10	10
GR			5	5	5
E				8	8
P				5	5
A					4
S					4
SF					3
qualifizierte Mehrheit:					
- einfach:	12/17	41/58	45/63	54/76	62/87
- doppelt:	4	6	6	8	10

^a Anmerkung: Stimmanteile nach Art. 148 Abs. 2 E(W)G-Vertrag; zur Entwicklung des Quorums im Zeitablauf vgl. *Vignes* (1994), S. 563, Fn. 3; *einfach* qualifizierte Mehrheit: Mindestanzahl der gewichteten Stimmen; *doppelt* qualifizierte Mehrheit: Anzahl der gewichteten Stimmen *plus* Mindestanzahl der Ratsmitglieder.

Tabelle 8

Chronologie der Süderweiterung^a

	GR	E	P
vorher	Assoziierungs- abkommen	Präferenz- abkommen	Präferenz- abkommen
Demokratisierung (Diktaturen)	1973 - 74 (1967 - 73)	1975 - 78 (1939 - 75)	1974 - 76 (1928 - 74)
Beitrittsantrag	12. Juni 1975	28. Juli 1977	28. März 1977
Stellungnahme der Kom- mission	28. Juni 1976	29. Nov. 1978	19. Mai 1978
Verhandlungseröffnung durch den Rat	Juli 1976	Februar 1979	Oktober 1978
Paraphierung der Beitritts- verträge	28. Mai 1979	12. Juni 1985	12. Juni 1985
Vollmitgliedschaft	1. Januar 1981	1. Januar 1986	1. Januar 1986
Dauer der Übergangszeit bis ...	1. Januar 1986	1. Januar 1993	1. Januar 1993

^a Anmerkung: Eigene Zusammenstellung.

Tabelle 9

Kompetenzverteilungsregeln in historischen Bundesstaaten^a

Land:	Bundeskompetenzen	Gliedstaatenkompetenzen
Australien	Enumeration	Zuständigkeitsvermutung
Deutschland	Enumeration	Zuständigkeitsvermutung
Österreich	Enumeration	Zuständigkeitsvermutung
Kanada	Enumeration Residualkompetenz	Enumeration
Schweiz	Enumeration	Zuständigkeitsvermutung
USA	Enumeration	Zuständigkeitsvermutung

^a Anmerkung: Vgl. allgemein *Saunders* (1992), S. 234 f.; für Australien, Kanada und die USA vgl. *Head* (1983), S. 188; für Deutschland vgl. Art. 30 und 70 ff. GG; für Österreich vgl. *Bös/Genser/Holzmann* (1983), S. 126; für die Schweiz vgl. *Meier* (1983), S. 164.

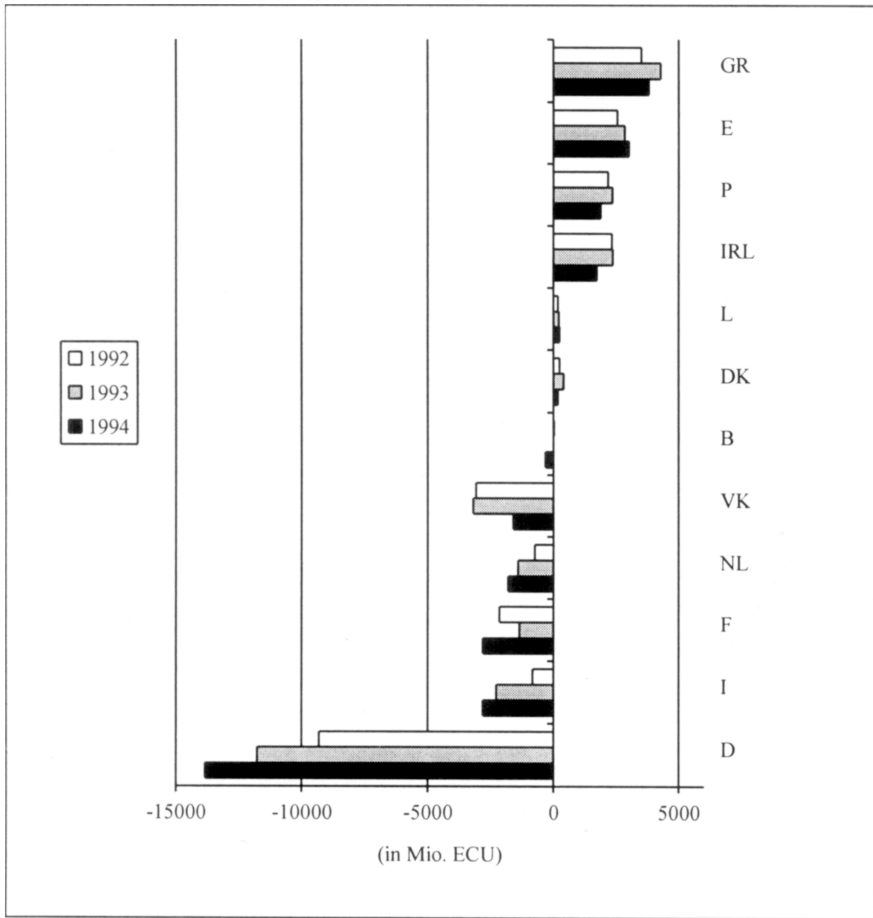


Abb. 11: Nationale Nettopositionen im EG-Haushalt 1992 - 1994^a

^a Anmerkung: Geordnet nach den Jahreswerten 1994; berechnet aus *EuRH* (1993), Abb. I, S. 8 und Abb. VIII, S. 15, (1994), Abb. I, S. 8 und Abb. VIII, S. 15 sowie (1995), Abb. I, S. 10 und Abb. VIII, S. 17.

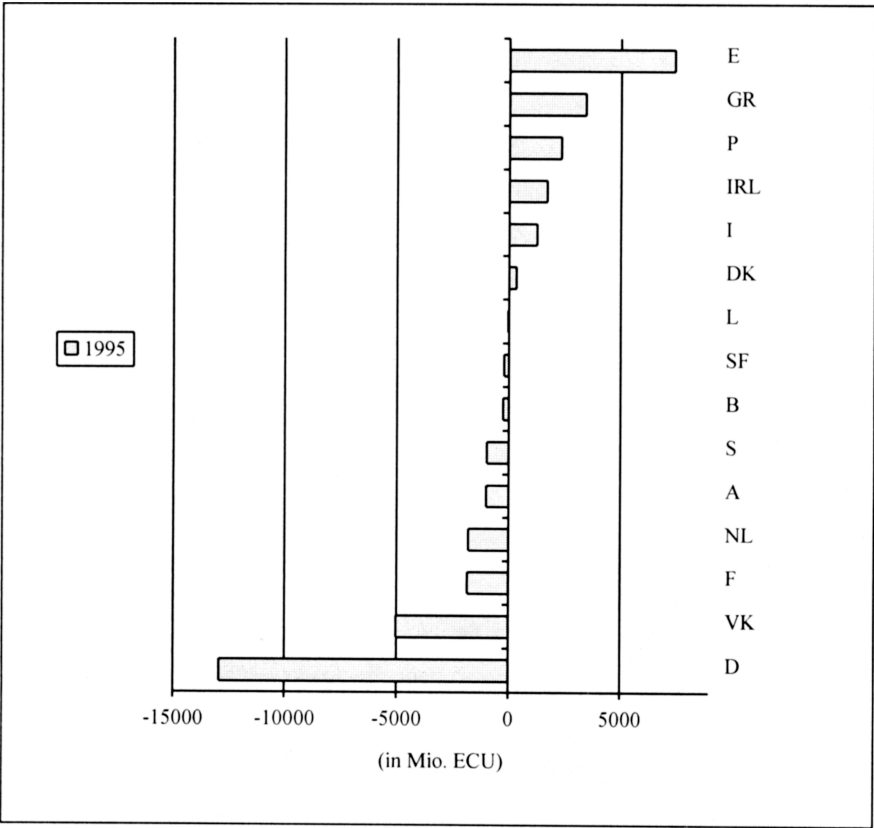


Abb. 12: Nationale Nettopositionen im EG-Haushalt 1995^a

^a Anmerkung: Geordnet nach den Jahreswerten; berechnet aus *EuRH* (1996), Abb. I, S. 10 und Abb. IX, S. 19.

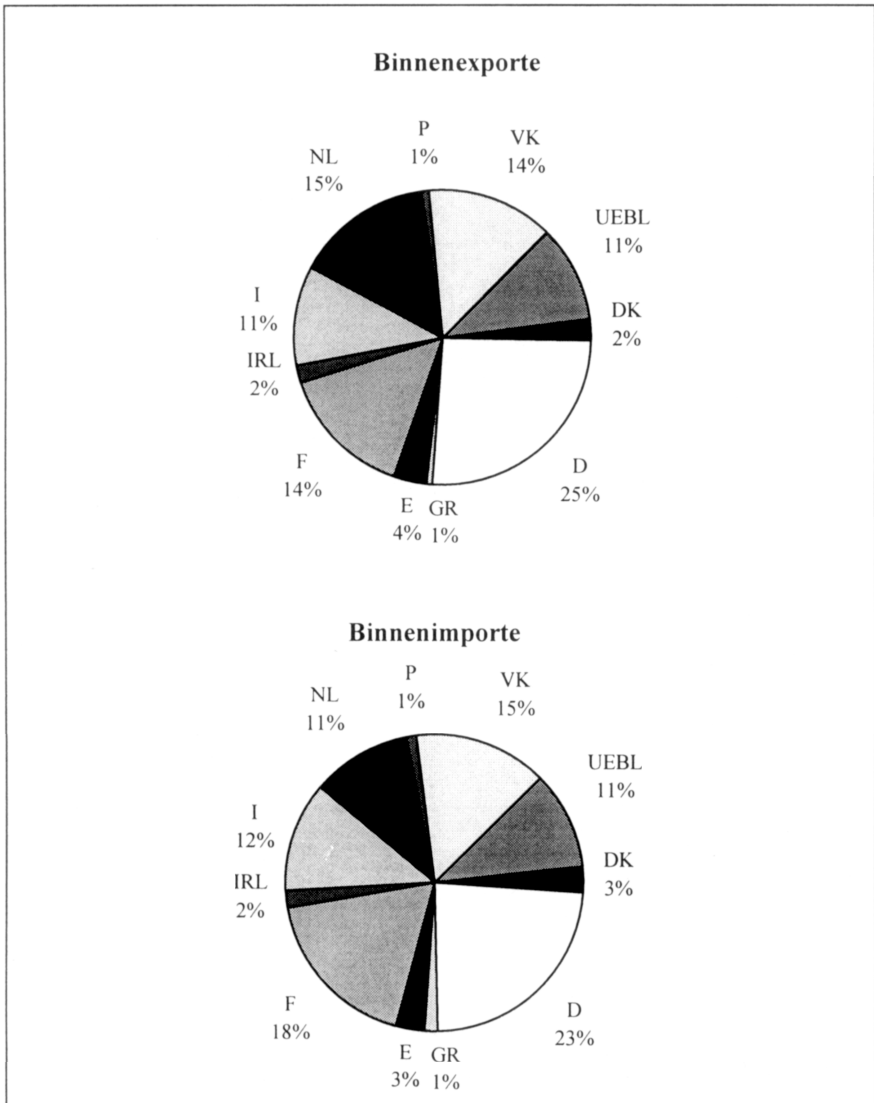


Abb. 13: Anteile am innergemeinschaftlichen Handel 1985^a

^a Anmerkung: Anteile berechnet aus *EUROSTAT* (1994), Tab. 4, S. 12 f.

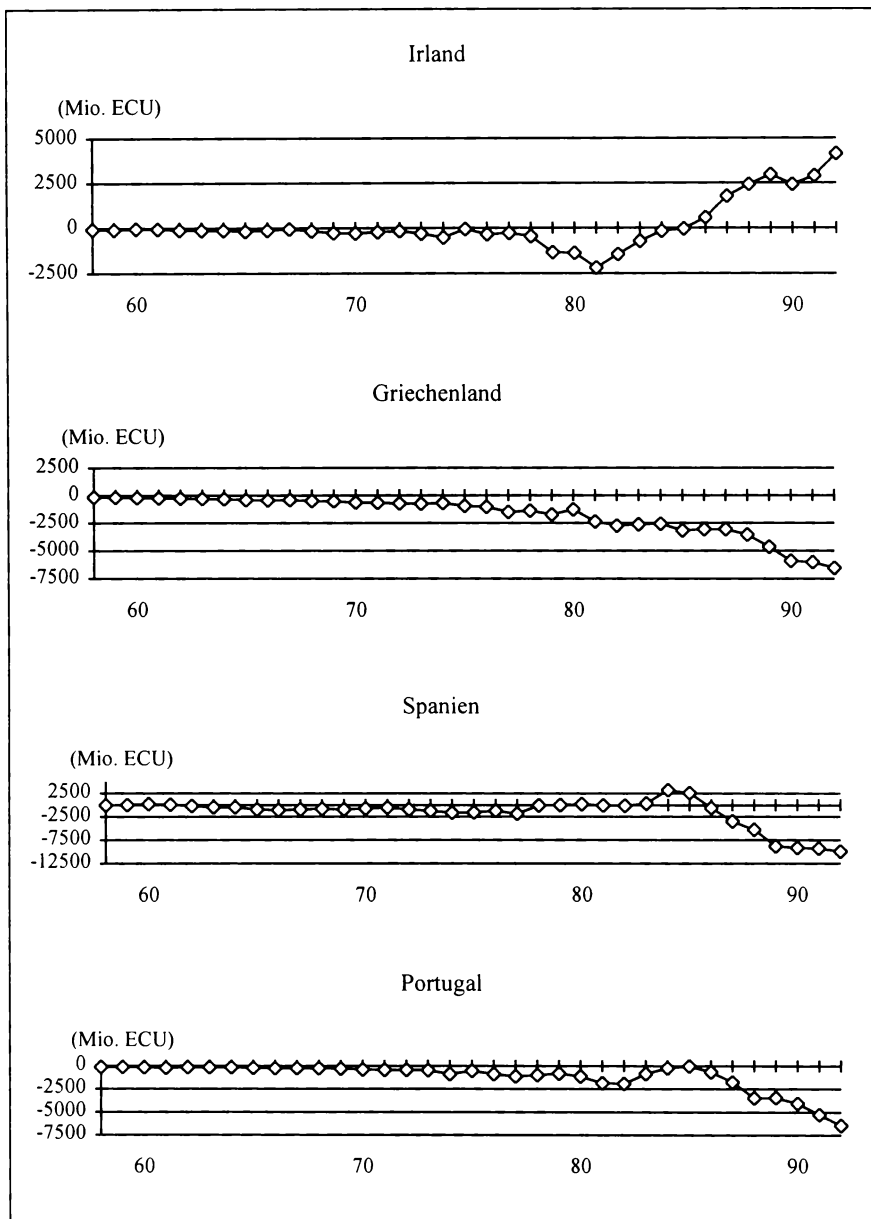


Abb. 14: Entwicklung der Intra handelsbilanzen der Kohäsionsländer^a

^a Anmerkung: Darstellung nach Zahlenmaterial aus *EUROSTAT* (1994), S. 17 bis einschließlich 1992; die Außenhandelsstatistik vor und nach dem 1. Januar 1993 ist aufgrund des binnenmarktbedingt neu eingeführten INTRASTAT-Systems nur noch begrenzt vergleichbar. Vgl. dazu *EUROSTAT* (1994), S. IV sowie *Richter* (1996), S. 102 f.

Literaturverzeichnis

Monographien, Zeitschriftenaufsätze, Zeitungsartikel

- Afsheldt*, Heik (1996), Föderalismus pur: Schweiz und USA, in: Handelsblatt, o.Jg., Nr. 58 vom 21.3.1996, Beilage Handelsblatt-Analyse, Nr. 1, S. A5 f.
- Albrecht*, Wilma / *Faber*, Paul (1983), Ziele, Instrumente und Ergebnisse der EG-Regionalpolitik, in: Die Verwaltung, Bd. 16, S. 353 - 378.
- Alesina*, Alberto / *Grilli*, Vittorio (1994), On the Feasibility of a One-Speed or Multispeed European Monetary Union, in: Economics and Politics, Vol. 5, S. 145 - 165.
- Alt*, James E. / *Shepsle*, Kenneth E. (1990), Editor's Introduction, in: James E. Alt, Kenneth E. Shepsle (Hrsg.), Perspectives on Positive Political Economy, Cambridge u.a.O. 1990, S. 1 - 5.
- Andersen*, Svein S. / *Eliassen*, Kjell A. (1991), European Community Lobbying, in: European Journal of Political Research, Vol. 20, S. 173 - 187.
- Anderson*, Terry L. / *Hill*, Peter J. (1986), Constraining the Transfer Society: Constitutional and Moral Dimensions, in: Cato Journal, Vol. 6, S. 317 - 339.
- André*, Claude (1990), Les dimensions du marché unique et les politiques régionales de la communauté, in: Revue du Marché commun et de l'Union européenne, Nr. 334, S. 142 - 146.
- Apolte*, Thomas (1996), Fiskalföderalismus in den Vereinigten Staaten: Vorbild oder schlechtes Beispiel für Europa?, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 22, S. 170 - 194.
- Appel*, Günther (1991), Grundlagen und Perspektiven der Regionalstatistik in Deutschland, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 49, S. 382 - 386.
- Arrowsmith*, John (1995), Economic and Monetary Union in a Multi-Tier Europe, National Institute Economic Review, Nr. 152, S. 76 - 100.
- Axelrod*, Robert (1981), The Emergence of Cooperation among Egoists, in: American Political Science Review, Vol. 75, S. 306 - 318.
- Axt*, Heinz-Jürgen (1991), Southern Europe Facing the Single Market's Completion, in: Intereconomics, Vol. 26, S. 192 - 202.
- (1993), Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft: Erfahrungen mit der asymmetrischen Integration, in: Cord Jakobkeit, Alparslan Yenil (Hrsg.), Gesamteuropa. Analysen, Probleme und Entwicklungsperspektiven, Bonn 1993, S. 414 - 438.
- Bach*, Maurizio (1992), Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren. Bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, in: Zeitschrift für Soziologie, Jg. 21, S. 16 - 30.
- Bachtler*, John / *Michie*, Rona (1994), Strengthening Economic and Social Cohesion? The Revision of the Structural Funds, in: Regional Studies, Vol. 28, S. 789 - 796.

- Bachtler, John / Michie, Rona* (1995), A New Area in EU Regional Policy Evaluation? The Appraisal of the Structural Funds, in: *Regional Studies*, Vol. 29, S. 745 - 751.
- Baldwin, Richard E.* (1984), Rent-Seeking and Trade Policy: An Industry Approach, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 120, S. 662 - 677.
- (1989), The Growth Effects of 1992, in: *Economic Policy*, Vol. 9, S. 248 - 270.
- Baldwin, Robert E.* (1992), Are Economist's Traditional Trade Policy Views Still Valid?, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 30, S. 804 - 829.
- Barouch, Dominik* (1992), Les zones de libre-échange, in: *Le Monde*, Jg. 48, Nr. 14839 vom 13. Okt. 1992, S. 32.
- Barro, Robert J. / Sala-i-Martin, Xavier* (1991), Convergence across States and Regions, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, o.Jg., S. 107 - 159.
- (1992), Convergence, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 100, S. 223 - 251.
- (1995), *Economic Growth*, New York u.a.O.
- Barro, Robert J. / Mankiw, N. Gregory / Sala-i-Martin, Xavier* (1995), Capital Mobility in Neoclassical Models of Growth, in: *American Economic Review*, Vol. 85, S. 103 - 115.
- Bassot, Étienne* (1993), Le Comité des Régions. Régions françaises et Länder allemands face à un nouvel organe communautaire, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 371, S. 729 - 739.
- Bauer, Gérard F.* (1994), Observations et réflexions sur la situation et l'évolution de l'Union européenne, in: *Aussenwirtschaft*, Jg. 49, S. 431 - 460.
- Baurmann, Michael / Kliemt, Hartmut* (1993), Volksabstimmungen, Verhandlungen und der Schleier der Insignifikanz. Kommentar zu Bruno S. Frey, Gebhard Kirchgässner (1993), in: *Analyse & Kritik*, Jg. 15, S. 150 - 167.
- Bayoumi, Tamim / Eichengreen, Barry* (1992), Shocking Aspects of European Monetary Unification, NBER Working Paper Nr. 3949, Cambridge (Mass.).
- Becker, Gary S.* (1983), A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 98, S. 371 - 400.
- Becker, Werner / Dallmeyer, Jens* (1996), Eine stabile Währung für Europa, Deutsche Bank Research, Sonderbericht, 2. Aufl.
- Becker, Wolf-Dieter* (1993), Lehren der theoretischen Wirtschaftspolitik zur deutschen Währungskonversion von 1990. Ein nicht nur historischer Beispielfall, in: *Kredit und Kapital*, Jg. 26, S. 39 - 59.
- Begg, Ian* (1989), European Integration and Regional Policy, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 5, Nr. 2, S. 90 - 104.
- Begg, Ian / Mayes, David* (1993a), Cohesion, Convergence and Economic and Monetary Union in Europe, in: *Regional Studies*, Vol. 27, S. 149 - 155.
- (1993b), Cohesion in the European Community. A Key Imperative for the 1990s?, in: *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 23, S. 427 - 448.
- Benda, Ernst* (1993), Die USA, Deutschland und Maastricht: Erfahrungen mit und Prognosen über Föderalismus und Subsidiarität, in: *Werner Weidenfeld (Hrsg.), Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*, Gütersloh 1995, S. 135 - 155.
- Benz, Arthur* (1990), Verhandlungen, Verträge und Absprachen in der öffentlichen Verwaltung, in: *Die Verwaltung*, Bd. 23, S. 83 - 98.

- (1991), Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Jg. 2, S. 46 - 75.
- Berg, Hartmut* (1990), Strategien wirtschaftlicher Integration: Zu Rationalität und Realisierungschance des Programms "EG-Binnenmarkt '92", in: Erhard Kantzenbach (Hrsg.), Probleme der Vollendung des Binnenmarktes in Europa nach 1992, Berlin 1990, S. 9 - 31.
- Berg, Hartmut / Schmidt, Frank* (1993), Zur Funktionsfähigkeit einer erweiterten Europäischen Gemeinschaft, in: Erhard Kantzenbach, Otto G. Mayer (Hrsg.), Europäische Gemeinschaft - Bestandsaufnahme und Perspektiven, Berlin 1993, S. 79 - 100.
- Bertoldi, Moreno / Goybet, Philippe* (1992), Politiques structurelles communautaires et croissance économique: Quelques réflexions à la lumière de recherches récentes, Commission, DG XXII, Brüssel.
- Beschel, Manfred* (1991), Kommentar zu Art. 130a - e EWG-Vertrag, in: Hans von der Groeben, Jochen Thiesing, Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden 1991, 4. Aufl., Bd. 3, S. 3699 - 3707.
- Bieber, Roland* (1991), Vorbemerkung und Kommentar zu Art. 137 - 144 EWG-Vertrag, in: Hans von der Groeben, Jochen Thiesing, Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden 1991, 4. Aufl., Bd. 3, S. 4106 - 4238.
- Bieber, Roland / Dehousse, Renaud / Pinder, John / Weiler, Joseph H.H.* (1988), Back to the Future: Policy, Strategy and Tactics of the White Paper on the Creation of a Single European Market, in: Roland Bieber, Renaud Dehousse, John Pinder, Joseph H.H. Weiler (Hrsg.), 1992: One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy, Baden-Baden 1988, S. 13 - 31.
- Biehl, Dieter* (1983), Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten: Art. a. Bundesrepublik Deutschland, in: Fritz Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Tübingen 1983, 3. Aufl., Bd. 4, S. 69 - 122.
- (1988), Die Reform der EG-Finanzverfassung aus Sicht einer ökonomischen Theorie des Föderalismus, in: Manfred E. Streit (Hrsg.), Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität, Wiesbaden 1988, S. 63 - 84.
- Binder, Klaus Georg / Walther, Frank* (1994), Der Kohäsionsfonds: Ein strukturpolitisches Finanzinstrument der Europäischen Union, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 52, S. 261 - 269.
- Blankart, Charles B.* (1975), Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie, in: Public Finance/Finances Publiques, Vol. 30, S. 166 - 185.
- (1996), Die Schwäche der Finanzverfassung, in: Handelsblatt, o.Jg., Nr. 58 vom 21.3.1996, Beilage Handelsblatt-Analyse, Nr. 1, S. A3 f.
- Blanke, Hermann-Josef* (1993), Der Unionsvertrag von Maastricht - Ein Schritt auf dem Weg zu einem europäischen Bundesstaat?, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 46, S. 412 - 423.
- Blöchliger, Hansjörg / Frey, René* (1992), Der schweizerische Föderalismus: Ein Modell für den institutionellen Aufbau der Europäischen Union?, in: Aussenwirtschaft, Jg. 47, S. 515 - 548.
- Bode, Eckhardt* (1996), Ursachen regionaler Wachstumsunterschiede: Wachstumstheoretische Erklärungsansätze, Kieler Arbeitspapiere Nr. 740.

- Boettcher, Erik / Herder-Dorneich, Philipp / Schenk, Karl-Ernst* (1982), Vorwort, in: Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 1, Tübingen 1982, S. III f.
- Bofinger, Peter* (1995), Die internationale Wettbewerbsfähigkeit ganzer Volkswirtschaften: Ein Phänomen auf der Suche nach einer Theorie, in: *Kredit und Kapital*, Jg. 31, S. 467 - 497.
- Bohnet, Iris / Frey, Bruno S.* (1994), Direct-Democratic Rules: The Role of Discussion, in: *Kyklos*, Vol. 47, S. 341 - 354.
- Boltho, Andrea / Holtham, Gerald* (1992), The Assessment: New Approaches to Economic Growth, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 8, No. 4, S. 1 - 14.
- Bomdsdorf, Eckart* (1992), Machtstrukturen im Ministerrat der EG und im Europäischen Parlament, in: Alfred E. Ott u.a. (Hrsg.), *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 209, S. 471 - 478.
- Bonus, Holger* (1981), The Political Party as a Firm, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 137, S. 710 - 716.
- (1982), Information und Emotion in der Politikberatung - Zur politischen Umsetzung eines wirtschaftstheoretischen Konzepts, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 138, S. 1 - 21.
- Borkenhagen, Franz H.U.* (1992), Vom kooperativen Föderalismus zum "Europa der Regionen", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 42, Nr. 42, S. 36 - 44.
- Borrmann, Christine* (1991), Verhandlungsspiele und EG-Entscheidungen, in: Erhard Kantzenbach, Otto G. Mayer, Bruno Molitor (Hrsg.), *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Jg. 36, Tübingen 1991, S. 135 - 153.
- Bös, Dieter / Genser, Bernd / Holzmann, Robert* (1983), Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten: Art. b. Österreich, in: Fritz Neumark (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen 1983, 3. Aufl., Bd. 4, S. 123 - 162.
- Boudreaux, Donald J. / Pritchard, A.C.* (1994), Reassessing the Role of the Independent Judiciary in Enforcing Interest-Group Bargains, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 5, S. 1 - 21.
- Bourguignon-Wittke, R. / Grabitz, Eberhard / Schmuck, Otto / Steppat, S. / Wessels, Wolfgang* (1985), Five Years of the Directly Elected European Parliament: Performance and Prospects, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 24, S. 39 - 59.
- Böventer, Edwin von* (1981), Art. Raumwirtschaft I: Theorie, in: Willi Albers u.a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 6, Stuttgart u.a.O. 1981, S. 407 - 429.
- Brand, Diana* (1992), Regional Bloc Formation and World Trade, in: *Intereconomics*, Vol. 27, S. 274 - 281.
- Brennan, Geoffrey / Buchanan James M.* (1985), *The Reason of Rules*, Cambridge u.a.O.
- Brunner, Petra* (1993), Subsidiarität - Leerformel oder Orientierungshilfe zur Kompetenzverteilung in der EG?, in: *ifo-Schnelldienst*, Jg. 46, Nr. 22, S. 7 - 13.
- Buchanan, James M.* (1965), An Economic Theory of Clubs, in: *Economica*, Vol. 32, S. 1 - 14.
- (1987a), Art. Constitutional Economics, in: *John Eatwell, Murray Milgate, Peter Newman* (Hrsg.), *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, London u.a.O. 1987, Vol. 1, S. 585 - 588.

- (1987b), The Constitution of Economic Policy, in: *American Economic Review*, Vol. 77, S. 243 - 250.
- (1990), The Domain of Constitutional Economics, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 1, S. 1 - 18.
- (1991), Möglichkeiten für eine europäische Verfassung, in: Hans Otto Lenel u.a. (Hrsg.), *Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 41, Stuttgart u.a.O. 1991, S. 127 - 137.
- (1993), How Can Constitutions Be Designed so that Politicians Who Seek to Serve 'Public Interest' Can Survive and Prosper?, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 4, S. 1 - 6.
- Buchanan, James M. / Tullock, Gordon* (1962), *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor.
- Buchsteiner, Jochen* (1996), Im Namen des Vorteils. Bereichert oder beschädigt der Lobbyismus die parlamentarische Demokratie?, in: *Die Zeit*, Jg. 51, Nr. 30 vom 19. Juli 1996, S. 3.
- Bullmann, Udo / Eissel, Dieter* (1993), "Europa der Regionen". Entwicklung und Perspektiven, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 43, Nr. 20 - 21, S. 3 - 15.
- Bulmer, Simon* (1983), Domestic Politics and European Policy-Making, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, S. 349 - 363.
- (1985), The European Council's First Decade: Between Interdependence and Domestic Politics, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 24, S. 89 - 104.
- Bulmer, Simon / Wessels, Wolfgang* (1987), *The European Council. Decision-Making in European Politics*, Basingstoke u.a.O.
- Burda, Michael / Funke, Michael* (1993), Eastern Germany: Can't We Be More Optimistic?, CEPR Discussion Paper No. 863, London.
- Busch, Berthold* (1992), Einkommensgefälle in der Europäischen Gemeinschaft, in: *iw-trends*, Jg. 19, S. 103 - 112.
- Busch, Berthold / Lichtblau, Karl* (1995), Regionale Arbeitsmarktentwicklung in der Europäischen Union, in: *iw-trends*, Jg. 22, S. 39 - 51.
- Buzelay, Alain* (1996), Rôle et limites des Fonds structurels communautaires dans la poursuite de la cohésion économique et sociale, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 401, S. 579 - 584.
- Caesar, Rolf* (1990), Die Verschuldung als Finanzierungsinstrument der Europäischen Gemeinschaften, in: Dieter Biehl, Gero Pfennig (Hrsg.), *Zur Reform der EG-Finanzverfassung: Beiträge zur wissenschaftlichen und politischen Debatte*, Bonn 1990, S. 221 - 273.
- Cappelin, Riccardo / Molle, Willem* (1988), The Co-ordination Problem in Theory and Policy, in: Riccardo Cappelin, Willem Molle (Hrsg.), *Regional Impact of Community Policies in Europe*, Aldershot u.a.O. 1988, S. 1 - 22.
- Cecchini, Paolo* (1988), Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarkts, Baden-Baden.
- Célimène, Fred* (1990), La réforme des fonds structurels européens et les régions françaises, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 341, S. 627 - 643.
- Chaltiel, Florence* (1995a), Enjeux et perspectives de la Conférence intergouvernementale de 1996, in: *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, Nr. 393, S. 625 - 636.

- (1995b), Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses, in: *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, Nr. 384, S. 5 - 10.
- Charrier, Carmenza* (1996), La communauté de droit, une étape sous-estimée de la construction européenne, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 400, S. 521 - 533.
- Chatterji, Monojit* (1992), Convergence Clubs and Endogenous Growth, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 8, No. 4, S. 57 - 69.
- Christophersen, Henning* (1994), Cohesion Policy before and after Maastricht, in: *Jorgen Mortensen (Hrsg.), Improving Economic and Social Cohesion in the European Community*, London u.a.O., S. 17 - 21.
- Club von Florenz* (1996), Europa: Der unmögliche Status quo, Baden-Baden.
- Collins, Susan M. / Giavazzi, Francesco* (1993), Attitudes toward Inflation and the Viability of Fixed Exchange Rates: Evidence from the EMS, in: *Michael D. Bordo, Barry Eichengreen (Hrsg.), A Retrospective on the Bretton Woods System*, Chicago u.a.O. 1993, S. 547 - 577.
- Commer, Heinz / Weinstock, Ulrich* (1975), Leviathan in Brüssel? Verwaltung und Beamte der Europäischen Gemeinschaft, in: *Europa-Archiv, Beiträge und Berichte*, Jg. 30, S. 227 - 236.
- Commission* (1994), Competitiveness and Cohesion: Trends in the Regions. Fifth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions in the Community, Luxemburg.
- (1996), First Report on Economic and Social Cohesion, Luxemburg.
- Constantinesco, Vlad* (1990), Subsidiarität: Zentrales Verfassungsprinzip für die Politische Union, in: *Integration*, Jg. 13, S. 165 - 178.
- Cooper, Richard N.* (1985), Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies, in: *Ronald W. Jones, Peter B. Kenen (Hrsg.), Handbook of International Economics*, Amsterdam u.a.O., Vol. 2, S. 1195 - 1234.
- Cooter, Robert / Drexel, Josef* (1994), The Logic of Power in the Emerging European Constitution: Game Theory and the Division of Powers, in: *International Review of Law and Economics*, Vol. 14, S. 307 - 326.
- Curtin, Deirdre* (1995), The Shaping of a European Constitution and the 1996 IGC: "Flexibility" as a Key Paradigm, in: *Aussenwirtschaft*, Jg. 50, S. 237 - 252.
- Daumann, Frank* (1995), Zur Erklärung des politischen Prozesses in Demokratien. Versuch einer evolutorischen individualistischen Fundierung der Neuen Politischen Ökonomie, in: *Hans Otto Lenel u.a. (Hrsg.), Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 46, Stuttgart u.a.O. 1995, S. 77 - 99.
- Dausies, Manfred A.* (1994), Die Rolle des Europäischen Gerichtshofes als Verfassungsgericht der Europäischen Union, in: *Integration*, Jg. 17, S. 215 - 229.
- Dausies, Manfred A. / Fugmann, Friedrich* (1995), Die politisch-institutionelle Stellung des Europäischen Parlaments nach dem Maastricht-Vertrag, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 45, Nr. 3 - 4, S. 24 - 32.
- De Grauwe, Paul* (1994), *The Economics of Monetary Integration*, Oxford u.a.O., 2. Aufl.
- Deeken, John* (1993), Regional Policy and the European Commission: Policy Entrepreneur or Brussels Bureaucracy?, Paper Prepared for Delivery at the 3rd Biennial International Conference of the European Community Studies Association, Washington, D.C., May 27 - 29, 1993.

- Deffaa, Walter / Zangl, Peter* (1994), Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, Bonn 1994, S. 145 - 152.
- Delors, Jacques* (1988), Vorwort, in: Tommaso Padoa-Schioppa (Hrsg.), Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit: Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft, Wiesbaden 1988, S. V - VII.
- (1993), Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 43, Nr. 1, S. 3 - 9.
- Demotes-Mainard, Magali / Trainar, Philippe* (1989), Forces et faiblesses des économies de la CEE, in: Économie et statistique, Nr. 217 - 218, S. 7 - 19.
- Denzau, Arthur T.* (1985), Constitutional Change and Agenda Control, in: Public Choice, Vol. 47, S. 183 - 217.
- Denzau, Arthur T. / Mackay, Robert J.* (1983), Gatekeeping and Monopoly Power of Committees: An Analysis of Sincere and Sophisticated Behavior, in: American Journal of Political Science, Vol. 27, S. 740 - 761.
- Denzau, Arthur T. / Munger, Michael* (1986), Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented, in: American Political Science Review, Vol. 80, S. 89 - 106.
- Deubner, Christian* (1996), Flexibilität als Reformkonzept für die Europäische Union, SWP - IP 2973, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen.
- Deutsche Bundesbank* (1989), Aktualisierung der Außenwertberechnungen für die D-Mark und fremde Währungen, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Monatsbericht, Jg. 41, Nr. 4, S. 44 - 49.
- (1993a), Die Finanzbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu den Europäischen Gemeinschaften seit dem Jahr 1988, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Monatsbericht, Jg. 45, Nr. 11, S. 61 - 78.
- (1993b), Entwicklung und Bestimmungsfaktoren des Außenwerts der D-Mark, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Monatsbericht, Jg. 45, Nr. 11, S. 41 - 60.
- (1994), Reale Wechselkurse als Indikatoren der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Monatsbericht, Jg. 46, Nr. 5, S. 47 - 60.
- (1995), Gesamtwirtschaftliche Bestimmungsgründe der Entwicklung des realen Außenwerts der D-Mark, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Monatsbericht, Jg. 47, Nr. 8, S. 19 - 40.
- (1996), Zum Stand der außenwirtschaftspolitischen Anpassung nach der deutschen Vereinigung, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Monatsbericht, Jg. 48, Nr. 5, S. 49 - 61.
- Dewit, Michel / Jouret, Philippe* (1994), L'élargissement et les finances publiques de l'Union européenne, in: Revue du Marché commun et de l'Union européenne, Nr. 380, S. 437 - 443.
- Dichiara, Raúl Oscar* (1994), Wirtschaftsintegration in Lateinamerika: Der MERCOSUR, in: Integration, Jg. 17, S. 234 - 244.
- Dichmann, Werner* (1994), Subsidiarität. Herkunft, sozialpolitische Implikationen und ordnungspolitische Konsequenzen eines Prinzips, in: Hans Otto Lenel u.a. (Hrsg.), Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 45, Stuttgart u.a.O. 1994, S. 195 - 249.
- Dicke, Hugo* (1990), Vollendung des Binnenmarktes: Bau einer Wagenburg als Reaktion auf verstärkten internationalen Wettbewerb?, in: Erik Boettcher, Phillip Herder-

- Dorneich, Karl-Ernst Schenk, Dieter Schmidtchen (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 9, Tübingen 1990, S. 129 - 148.
- Dickertmann*, Dietrich / *Gelbhaar*, Siegfried (1996), Finanzverfassung und Finanzausgleich - Darstellung und Kritik des Finanzausgleichs in Deutschland, in: *Das Wirtschaftsstudium*, Jg. 25, S. 486 - 497.
- Diekmann*, Berend / *Breier*, Siegfried (1993), Der Kohäsionsfonds - ein notwendiges Gemeinschaftsinstrument?, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 73, S. 258 - 265.
- Dillon*, Patricia / *Ilggen*, Thomas L. / *Willett*, Thomas D. (1991), Approaches to the Study of International Organizations: Major Paradigms in Economics and Social Science, in: Roland Vaubel, Thomas D. Willett (Hrsg.), *The Political Economy of International Organizations. A Public Choice Approach*, Boulder u.a.O. 1991, S. 79 - 99.
- Dinkel*, Reiner (1982), Ein politisch-ökonomisches Modell der Bundesrepublik? Theorie und Empirie der Erklärung von der "popularitätsgesteuerten" Wirtschaftspolitik, in: Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 1, Tübingen 1982, S. 89 - 112.
- Dobias*, Peter (1980), *Wirtschaftspolitik*, Paderborn u.a.O.
- Döhrn*, Roland / *Loeffelholz*, Hans Dietrich von / *Rappen*, Hermann (1994), Infrastructure Gap in Europe and the White Paper Programme of the EU-Commission, in: *Konjunkturpolitik*, Jg. 40, S. 388 - 408.
- Dolado*, Juan J. (1995), Comment on *Fuente / Vives* (1995), in: *Economic Policy*, Vol. 20, S. 40 - 43.
- Döring*, Thomas (1994a), Die Beurteilung der EG-Regionalpolitik unter Subsidiaritätsaspekten, in: *Konjunkturpolitik*, Jg. 40, S. 1 - 26.
- (1994b), Subsidiaritätsprinzip, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 23, S. 243 - 246.
- Downs*, Anthony (1965), Nonmarket Decision Making. A Theory of Bureaucracy, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 55, S. 439 - 446.
- Drygalski*, Andrea von (1986), Europäische Regionalpolitik und ihre Einflüsse auf die Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, Jg. 101, S. 809 - 814.
- Duchêne*, Francois (1985), Die Europäische Gemeinschaft und der Mittelmeerraum, Europäische Dokumentation, o.Jg., Nr. 3 - 4, Luxemburg.
- Duijm*, Bernhard / *Herz*, Bernhard (1996), Das EWS II - ein Europäisches System à la Bretton Woods?, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 76, S. 233 - 239.
- Eavey*, Cheryl L. / *Miller*, Gary J. (1984), Bureaucratic Agenda Control: Imposition or Bargaining?, in: *American Political Science Review*, Vol. 78, S. 719 - 733.
- Ebers*, Mark (1989), Die Europäischen Gemeinschaften. Ihre institutionelle Struktur, Verwaltungsorganisation, Verwaltungsverfahren und Finanzen, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 18, S. 357 - 370.
- Écotaïs*, Muriel de l' (1996), De l'Europe des Six à l'Europe des Douze: Une évolution réussie, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 401, S. 617 - 620.
- Ehlermann*, Claus-Dieter (1981), Das schwierige Geschäft der Kommission, in: *Europarecht*, Jg. 16, S. 335 - 365.

- (1993), Politique actuelle de la Commission en matière de concurrence, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 371, S. 699 - 704.
- Eichenberger*, Reiner (1994), The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, in: *Kyklos*, Vol. 47, S. 403 - 420.
- Eichengreen*, Barry (1992), Should the Maastricht Treaty Be Saved?, *Princeton Studies in International Finance* No. 74, Princeton.
- Elias*, Norbert (1994), Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen, Bd. 2: Wandlungen der Gesellschaft, Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation, 18. Aufl., Frankfurt/M.
- Elschen*, Rainer (1991), Gegenstand und Anwendungsmöglichkeiten der Agency-Theorie, in: *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, Jg. 43, S. 1002 - 1013.
- Engel*, Christian (1991), Regionen in der Europäischen Gemeinschaft: Eine integrationspolitische Rollensuche, in: *Integration*, Jg. 14, S. 9 - 20.
- (1994), Europa der Regionen, in: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Europa von A - Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Bonn 1994, 3. Aufl., S. 144 - 149.
- Esser*, Christian (1994), Der neue Länderfinanzausgleich: Undurchschaubarkeit als Prinzip, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 74, S. 358 - 364.
- EuGH* (1979), Urteil vom 20.2.1979, Rechtssache 120/78, im Vorabentscheidungsverfahren REWE-Zentral-AG gegen Bundesmonopolverwaltung für Brannwein; betr. freier Warenverkehr, Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und mitgliedstaatliches Lebensmittelrecht; Art. 30 ff. EWGV, § 100 Abs. 3 dt. BranntweinmonopolG, in: *Europarecht*, Jg. 14, S. 417 - 420.
- EuRH* (1993), Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1992 zusammen mit den Antworten der Organe, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Jg. 36, Nr. C 309 vom 16. November 1993.
- (1994), Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1993 zusammen mit den Antworten der Organe, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Jg. 37, Nr. C 327 vom 24. November 1994.
- (1995), Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1994 zusammen mit den Antworten der Organe, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Jg. 38, Nr. C 303 vom 14. November 1995.
- (1996), Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1995 zusammen mit den Antworten der Organe, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Jg. 39, Nr. C 340 vom 12. November 1996.
- EUROBAROMETER* (1993), Trends 1974 - 1992, Brüssel.
- Europäische Strukturkommission* (1995), Europa '96 - Reformprogramm für die Europäische Union, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*, Gütersloh 1995, S. 11 - 55.
- Europäischer Rat in Edinburgh* (1992), Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung* (Hrsg.), *Bulletin*, o.Jg., S. 1277 - 1302.
- Europäisches Parlament* (1989), *Ein Parlament in voller Entfaltung 1952 - 1988*, Luxemburg, 3. Aufl.
- (1995), Mitgliederliste des Präsidiums, des Parlaments, der Fraktionen, der Ausschüsse und der interparlamentarischen Delegationen, Luxemburg.
- Europäisches Währungsinstitut* (1995), *Jahresbericht 1994*, Frankfurt/M.

- Everling, Ulrich* (1995), Die Rolle des Europäischen Gerichtshofs, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, Gütersloh 1995, S. 256 - 264.
- Faber, Malte / Breyer, Friedrich* (1980), Eine ökonomische Analyse konstitutioneller Aspekte der europäischen Integration, in: Harald Jürgensen, Konrad Littmann, Klaus Rose (Hrsg.), Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 31, Göttingen 1980, S. 213 - 227.
- Faini, Riccardo* (1995). Comment on *Fuente / Vives* (1995). in: Economic Policy, Vol. 20, S. 43 - 45.
- Färber, Gisela* (1993), Reform des Länderfinanzausgleichs, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 73, S. 305 - 313.
- Feist, Ursula* (1994), Nichtwähler 1994. Eine Analyse der Bundestagswahl 1994, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 44, Nr. 51- 52, S. 35 - 46.
- Feldmann, Horst* (1993); Konzeption und Praxis der EG-Industriepolitik. Eine Bestandsaufnahme aus ordnungspolitischer Sicht, in: Hans Otto Lenel u.a. (Hrsg.), Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 44, Stuttgart u.a.O. 1993, S. 139 - 168.
- Feldsieper, Manfred* (1980), Art. Währungsunionen II: Zielsetzungen und Probleme, in: Willi Albers u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 8, Stuttgart u.a.O. 1980, S. 546 - 562.
- Fenske, Hans* (1975), Art. Gewaltenteilung, in: Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Stuttgart 1975, S. 923 - 958.
- Fisch, Gerhard* (1993), Außenhandels- und entwicklungstheoretische Aspekte der Kohäsionspolitik der EU, in: Konjunkturpolitik, Jg. 39, S. 349 - 375.
- Fleckenstein, Kurt* (1985), Aufgabenteilung in der regionalen Wirtschaftsförderung. Überlegungen zur Reform der Regionalpolitik, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 43, S. 173 - 180.
- Folkers, C.* (1995), Buchbesprechung Geoffrey Brennan, James M. Buchanan (1993), Die Begründung von Regeln. Konstitutionelle Politische Ökonomie. Übersetzt von Monika Vanberg, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 115, S. 645 - 647.
- Fontaine, Pascal* (1994), L'Union européenne, La Flèche.
- Forte, Francesco* (1977), Grundsätze der Zuordnung öffentlicher ökonomischer Funktionen im Rahmen von Gebietskörperschaften, in: Kommission, Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration (*MacDougall*-Bericht), Bd. 2, Einzelbeiträge und Arbeitsunterlagen, Brüssel 1977, S. 333- 376.
- (1985), The Theory of Social Contract and the EEC, in: David Greenaway, G.K. Shaw (Hrsg.), Public Choice, Public Finance and Public Policy, Oxford 1985, S. 148 - 166.
- Föttinger, Wolfgang / Spahn, Paul Bernd* (1993), Für einen kostenorientierten Länderfinanzausgleich, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 73, s. 237 - 246.
- Frankenfeld, Peter* (1993), EG-Grünbuch: Zukunft der Gemeinschafts-Initiativen. Anmerkungen und Anregungen zu den Vorschlägen der Kommission, in: BAW-Monatsbericht, o.Jg., Nr. 8+9, S. 1 - 12.

- Franklin, Mark / Marsh, Michael / McLaren, Lauren* (1994), *Uncorking the Bottle: Popular Opposition to European Unification in the Wake of Maastricht*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, S. 455 - 472.
- Franz, Wolfgang* (1994), *Ökonomische Aspekte der internationalen Migration*, in: *Erhard Kantzenbach, Otto G. Mayer, Bruno Molitor* (Hrsg.), *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Jg. 39, Tübingen 1994, S. 117 - 143.
- Franzmeyer, Fritz* (1987), *Was kostet die Vollendung des Binnenmarktes? - Eine Bewertung aus wirtschaftlicher, sozialer und politischer Sicht -*, in: *Konjunkturpolitik*, Jg. 33, S. 146 - 166.
- (1991), *Die Regionen im Europäischen Binnenmarkt. Bericht zu einer Tagung*, in: *DIW-Wochenbericht*, Jg. 51, S. 75 - 84.
- (1993), *Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Ausbau der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik*, in: *Integration*, Jg. 16, S. 95 - 102.
- (1994), *Fonds und Fazilitäten - Zur Inflation des Finanzinstrumentariums der EU -*, in: *WSI Mitteilungen*, Jg. 47, S. 222 - 229.
- (1995), *Die Maastrichter Konvergenzkriterien aus deutscher Sicht*, in: *DIW-Wochenbericht*, Jg. 62, S. 591 - 599.
- (1996), *Europäische Währungsunion: Reale Konvergenz unentbehrlich*, in: *DIW-Wochenbericht*, Jg. 63, S. 515 - 524.
- Franzmeyer, Fritz / Seidel, Bernhard* (1990), *Regionalausgleichswirkung des EG-Haushalts - Bedarf und Realität -*, in: *Dieter Biehl, Gero Pfennig* (Hrsg.), *Zur Reform der EG-Finanzverfassung: Beiträge zur wissenschaftlichen und politischen Debatte*, Bonn 1990, S. 189 - 220.
- Franzmeyer, Fritz / Hrubesch, Peter / Seidel, Bernhard / Weise, Christian* (1991), *Die regionalen Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken, Europäisches Parlament* (Hrsg.), *Reihe Regionalpolitik und Verkehr*, Nr. 17, Luxemburg 1991.
- Fratianni, Michele / Huang, Haizhou* (1995), *New Growth Theory: A Survey from a Policy Perspective*, in: *Kredit und Kapital*, Jg. 28, S. 62 - 86.
- Fratianni, Michele / Pattison, John* (1982), *The Economics of International Organisations*, in: *Kyklos*, Vol. 35, S. 244 - 262.
- Frey, Bruno S.* (1978), *Politisch-ökonomische Modelle: Übersicht und Stand der Forschung*, in: *Ernst Helmstädter* (Hrsg.), *Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften*, Berlin 1978, S. 503 - 517.
- (1984), *The Public Choice View of International Political Economy*, in: *International Organization*, Vol. 38, S. 199 - 223.
- (1985), *Internationale Politische Ökonomie*, München.
- (1991), *Public Choice. Ergebnisse der letzten zehn Jahre*, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 20, S. 492 - 496.
- Frey, Bruno S. / Gygi, Beat* (1990), *The Political Economy of International Organizations*, in: *Aussenwirtschaft*, Jg. 45, S. 371 - 394.
- Frey, Bruno S. / Gygi, Beat* (1991), *International Organizations from the Constitutional Point of View*, in: *Roland Vaubel, Thomas D. Willett* (Hrsg.), *The Political Economy of International Organizations. A Public Choice Approach*, Boulder u.a.O. 1991, S. 58 - 78.
- Frey, Bruno S. / Kirchgässner, Gebhard* (1993), *Diskursethik. Politische Ökonomie und Volksabstimmungen*, in: *Analyse & Kritik*, Jg. 15, S. 129 - 149.

- Frey, Bruno S. / Kirchgässner, Gebhard* (1994), Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung, München, 2. Aufl.
- Frey, Bruno S. / Serna, Angel* (1990), Eine politisch-ökonomische Betrachtung des Rechnungshofs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 48, S. 244 - 270.
- Frey, René L. / Spillmann, Andreas* (1994), Föderalismus und Finanzausgleich, der institutionelle Aspekt, in: René Frey, Andreas Spillmann, Bernard Dafflon, Claude Jeanrenaud, Alfred Meier, Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Expertise zu den Finanzhilfen und Abgeltungen des Bundes an die Kantone im Auftrag der Eidg. Finanzverwaltung und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, o.O. 1994.
- Friesenhahn, Ernst* (1961), Art. Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Ernst von Beckerath (Hrsg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 11, Tübingen u.a.O. 1961, S. 82 - 91.
- Fritsch, Michael* (1984), Die Legitimation kollektiven Handelns in der neueren Vertragstheorie - Nozick, Buchanan und Rawls im Vergleich, in: Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 3, Tübingen 1984, S. 31 - 59.
- Fuente, Angel de la / Vives, Xavier* (1995), Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain, in: Economic Policy, Vol. 20, S. 13 - 40.
- Fuhrmann, Wilfried* (1988), Zur Vereinheitlichung der europäischen Währungen, in: Österreichisches Bankarchiv, Jg. 36, S. 1139 - 1146.
- Funke, Michael* (1995), Europe's Monetary Future: One Market, One Money?, Humboldt-Universität zu Berlin, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Discussion Paper No. 38, Berlin.
- Furubotn, Eirik G. / Richter, Rudolf* (1991), The New Institutional Economics: An Assessment, in: Eirik G. Furubotn, Rudolf Richter (Hrsg.), The New Institutional Economics, Tübingen 1991, S. 1 - 32.
- Gabriel, Hans / Menzel, Waltraut* (1989), Neuordnung der EG-Strukturfonds - Anstöße, Probleme und Chancen für die Regionalpolitik, in: WSI Mitteilungen, Jg. 42, S. 584 - 595.
- Gadbin, Daniel* (1988), Quelle politique régionale pour la Communauté économique européenne, in: Revue du Marché commun, Nr. 314, S. 68 - 74.
- Gans, Paul* (1992), Regionale Disparitäten in der EG, in: Geographische Rundschau, Jg. 44, S. 691 - 698.
- Garret, Geoffrey* (1992), International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market, in: International Organization, Vol. 46, S. 533 - 560.
- Gellner, Winand* (1996), Die Blockade der politischen Gewalten in den USA, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 46, Nr. 8-9, S. 3 - 10.
- Genser, Bernd* (1995), Auf der Suche nach einer föderativen Finanzverfassung für Europa, Universität Konstanz, Sonderforschungsbereich 178, Diskussionsbeiträge, Serie II - Nr. 290, Konstanz.
- Giersch, Herbert* (1990), Thünen-Vorlesung. Raum und Zeit im weltwirtschaftlichen Denkansatz, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 110, S. 1 - 19.
- Ginderachter, Josef van* (1987), Les problèmes de la Communauté élargie, in: Revue du Marché commun, Nr. 310, S. 550 - 555.

- (1989), La réforme des fonds structurels, in: *Revue du Marché commun*, Nr. 327, S. 271 - 279.
- (1992), Le rôle des régions dans la construction européenne, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 362, S. 777 - 780.
- Gordon, James (1991), Structural Funds and the 1992 Program in the European Community, IMF Working Paper WP/91/65, Washington.
- Göttel, Th., S. Weyand (1993), Das neue Selbstbewußtsein der Regionen, in: *Integration*, Jg. 16, S. 37 - 40.
- Götzmann, Birgit / Seifert, Vera (1991), Räumliche Disparitäten und EG-Regionalpolitik, in: Michael Heine, Klaus-Peter Kisker, A. Schikora (Hrsg.), *Schwarzbuch EG-Binnenmarkt. Die vergessenen Kosten der Integration*, Berlin 1991, S. 41 - 57.
- Gould, David M. / Ruffin, Roy J. (1995), Human Capital, Trade, and Economic Growth, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 131, S. 425 - 445.
- Goybet, Catherine (1992), La cohésion en Europe: Mythe ou réalité?, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 357, S. 285 - 286.
- (1995), La CIG 1996: Un exercice à haut risque, in: *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, Nr. 391, S. 489 - 492.
- Gramlich, Edward M. (1994), Infrastructure Investment: A Review Essay, in: *Journal of Economic Literature*, Vol. 32, S. 1176 - 1196.
- Granell, Francisco (1994), Les conditions d'adhésion de l'Autriche, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède à l'Union européenne, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 382, S. 583 - 591.
- (1995), The European Union's Enlargement Negotiations with Austria, Finland, Norway and Sweden, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, S. 117 - 141.
- Grau, Christine (1994), Integrationsforschung auf dem Prüfstand - kein umfassender Ansatz in Sicht?, in: *Integration*, Jg. 17, S. 121 - 125.
- Green-Cowles, Maria (1995), Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, S. 501 - 526.
- Gries, Thomas / Hentschel, Claudia (1994), Internationale Wettbewerbsfähigkeit - was ist das?, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg., 74, S. 416 - 422.
- Grimm, Dieter (1990), Art. Verfassung II. Konstitution, Grundgesetze, in: Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Stuttgart 1990, S. 863 - 899.
- Gros, Daniel / Vandille, Guy (1995), Seigniorage and EMU: The Fiscal Implications of Price Stability and Financial Market Integration, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, S. 175 - 196.
- Groser, Manfred (1992), Gemeinwohl und Ärzteinteressen - Die Politik des Hartmannbundes, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*, Gütersloh 1992, S. 162 - 210.
- Grosseckttler, Heinz (1989), Deregulierung und Privatisierung. Erscheinungsformen, Legitimationskriterien und politische Verhaltenstendenzen, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 19, S. 437 - 445.
- Grupp, Claus D. (1993), Europa 2000. Schritte zur Europäischen Union, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bonn, 2. Aufl.

- Grüske, Karl-Dieter / Walthes, Frank* (1994), Europäischer Finanzausgleich zwischen EU-Mitgliedstaaten. Determinanten und finanzielle Dimensionen, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 52, S. 373 - 382.
- Gutowski, Armin* (1983), Zur Theorie und Praxis der unabhängigen wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung, in: Armin Gutowski, Bruno Molitor (Hrsg.), Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 28, Tübingen 1983, S. 9 - 24.
- Haas, Ernst B.* (1980), Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes, in: World Politics, Vol. 32, S. 357 - 405.
- Haberler, Gottfried* (1964), Integration and Growth of the World Economy, in: American Economic Review, Vol. 54, S. 1 - 22.
- Hagedorn, Konrad / Schmitt, Günther* (1985), Die politischen Gründe für eine wirtschaftspolitische Vorzugsbehandlung der Landwirtschaft, in: Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 4, Tübingen 1985, S. 250 - 295.
- Hagen, Jürgen von / Hammond, George* (1994), Industrial Localization. An Empirical Test for Marshallian Localization Economies, CEPR Discussion Paper No. 917, London.
- Hallet, Martin* (1995), Wirkungen wirtschaftlicher Integration auf periphere Regionen: Die EG-Integration Griechenlands und Portugals, in: Konjunkturpolitik, Jg. 41, S. 115 - 147.
- Hamm, Walter* (1993), Die europäische Wirtschaftsunion - eine Gefahr für die Marktwirtschaft?, in: Hans Otto Lenel u.a. (Hrsg.), Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 44, Stuttgart u.a.O. 1993, S. 3 - 14.
- Hammond, Thomas H.* (1986), Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics, in: American Journal of Political Science, Vol. 30, S. 378 - 420.
- Hanny, Birgit / Jantz, Birke* (1995), Die Wahl zum Europäischen Parlament 1994: Analyse, Bewertung, Zukunftsperspektiven, in: Integration, Jg. 18, S. 50 - 53.
- Hänsch, Klaus* (1995), Rede zur 682. Sitzung des Deutschen Bundesrates am 31. März 1995, in: Das Parlament, Jg. 45, Nr. 16 vom 14. April 1995, S. 7.
- Harnier, Otto* (1991a), Kommentar zu Art. 145 - 154 EWG-Vertrag, in: Hans von der Groeben, Jochen Thiesing, Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden 1991, 4. Aufl., Bd. 3, S. 4239 - 4311.
- (1991b), Vorbemerkung zum Fünften Teil (Die Organe der Gemeinschaft) EWG-Vertrag, in: Hans von der Groeben, Jochen Thiesing, Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden 1991, 4. Aufl., Bd. 3, S. 4075 - 4109.
- Hartmann, Monika / Henrichsmeyer, Wilhelm / Schmitz, Peter Michael* (1989), Political Economy of the Common Agricultural Policy in the European Community, Frankfurter Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Working Paper No. 2, Frankfurt/M.
- Hasse, Rolf* (1994), Kerneuropa: Variable Geometrie - zwischen Integrationsdynamik und Spaltung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 74, S. 503 - 506.
- Hatem, Fabrice* (1994), La politique régionale européenne, in: Le Monde, Jg. 50, Nr. 15502 vom 29. Nov. 1994. S. VI.
- Hauser, Heinz / Müller, Alexia* (1995), Legitimacy: The Missing Link for Explaining EU-Institution Building, in: Aussenwirtschaft, Jg. 50, S. 17 - 42.

- Hausmann, Hartmut* (1994a), Europäischer Rechnungshof übt heftige Kritik: Tribunal über das Finanzgebaren der EU-Staaten, in: *Das Parlament*, Jg. 44, Nr. 48 vom 2. Dez. 1994, S. 15.
- (1994b), Zwölf Prozent Steigerung für Etat 1995: EU-Haushalt beträgt 77 Milliarden ECU, in: *Das Parlament*, Jg. 44, Nr. 51 - 52 vom 23. Dez. 1994, S. 21.
- (1995a), Ein fast neues Europäisches Parlament. Das Klima ist rauher geworden in Straßburg, in: *Das Parlament*, Jg. 45, Nr. 3 - 4 vom 13. Jan. 1995, S. 9.
- (1995b), Engere Kooperation vereinbart. EP und Kommission verringern Distanz, in: *Das Parlament*, Jg. 45, Nr. 13 - 14 vom 24. März 1995, S. 12.
- (1995c), EU-Haushaltsentlastungen. Volksvertreter retteten Milliardenbeträge, in: *Das Parlament*, Jg. 45, Nr. 16 vom 14. April 1995, S. 1.
- (1995d), EU-Kommission jetzt demokratisch legitimiert. Überzeugendes Vertrauensvotum, in: *Das Parlament*, Jg. 45, Nr. 5 vom 27. Jan. 1995, S. 1.
- (1995e), Santer stellt Arbeitsprogramm der Kommission vor. Mehr Bürgernähe und mehr Effizienz, in: *Das Parlament*, Jg. 45, Nr. 10 vom 3. März 1995, S. 13.
- (1995f), Vertrauensvotum für die Kommission. Die EU-Regierungsmannschaft besteht Eignungstest, in: *Das Parlament*, Jg. 45, Nr. 5 vom 27. Jan. 1995, S. 14.
- (1996), Herbe Kritik am Molitorbericht im EP: Enttäuschende Vorschläge zur Rechtsvereinfachung von EU-Gesetzen, in: *Das Parlament*, Jg. 46, Nr. 29 vom 12. Juli 1996, S. 14.
- Hay, Richard* (1989), Die EG-Kommission und die Verwaltung der Gemeinschaft, in: Europäische Dokumentation, o.Jg., Nr. 3, Luxemburg.
- Head, John G.* (1983), Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten: Art. d. Intergovernmental Fiscal Relations in Australia, Canada and the United States since World War II, in: Fritz Neumark (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen 1983, 3. Aufl., Bd. 4, S. 187 - 215.
- Hechthorn, Douglas D. / Maser, Steven M.* (1987), Bargaining and Constitutional Contracts, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 31, S. 142 - 168.
- Heine, Michael* (1991), EG-Binnenmarkt und Regionalentwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Michael Heine, Klaus-Peter Kisker, A. Schikora (Hrsg.), *Schwarzbuch EG-Binnenmarkt. Die vergessenen Kosten der Integration*, Berlin 1991, S. 59 - 76.
- Heinemann, Friedrich* (1993a), Europäische Investitionsbank - Subsidiärer Finanzintermediär oder Umverteilungsinstrument?, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 73, S. 98 - 103.
- (1993b), Kohäsion. Vertikal oder horizontal?, in: *EG-Magazin*, o.Jg., Nr. 10, S. 11 - 14.
- Heintzen, Markus* (1991), Subsidiaritätsprinzip und Europäische Gemeinschaft, in: *Juristenzeitung*, Jg. 46, S. 317 - 323.
- Heinze, Rolf G. / Voelzkow, Helmut* (1992), Der Deutsche Bauernverband und das "Gemeinwohl", in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*, Gütersloh 1992, S. 122 - 161.
- Hellmann, Rainer* (1966), Schlußakt einer Krise? Die europäischen Institutionen nach Luxemburg, in: *Europa-Archiv, Beiträge und Berichte*, Jg. 21, S. 259 - 268.
- Helm, Dieter / Smith, Stephen* (1989), The Assessment: Economic Integration and the Role of the European Community, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 5, No. 2, S. 1 - 19.

- Henke, Klaus-Dirk (1997), Die Finanzierung der EU, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 77, S. 45 - 49.
- Herder-Dorneich, Philipp (1992), Neue Politische Ökonomie als Paradigma. Ihre Aktualität und ihre Weiterentwicklung in der Diskussion, in: Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk, Dieter Schmidtchen (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 11, Tübingen 1992, S. 1 - 15.
- Hesse, Konrad (1988), Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg, 16. Aufl.
- Hilf, Meinhard (1991), Kommentar zu Art. 239 f. EWG-Vertrag, in: Hans von der Groeben, Jochen Thiesing, Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden 1991, 4. Aufl., Bd. 4, S. 5944 - 5960.
- (1994), Eine Verfassung für die Europäische Union: Zum Entwurf des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments, in: Integration, Jg. 17, S. 68 - 78.
- Hirschman, Albert O. (1989), Having Opinions - One of the Elements of Well-Being?, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 79, S. 75 - 79.
- Hochbaum, Ingo (1992), Kohäsion und Subsidiarität - Maastricht und die Länderkulturhoheit -, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 45, S. 285 - 292.
- Hoffmann, Wolfgang (1994), Abgeordnete: Der öffentliche Dienst bleibt mit Abstand stärkste Fraktion, in: Die Zeit, Jg. 47, Nr. 43 vom 21. Oktober 1994, S. 30.
- Hoffmann-Martinot, Vincent (1993), Frankreichs Parteiensystem nach den Parlamentswahlen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 43, Nr. 32, S. 10 - 16.
- Hofman, Bert / Koop, Michael J. (1991), Die "Neue Wachstumstheorie" und ihre Bedeutung für die Wirtschaftspolitik, in: Die Weltwirtschaft, o.Jg., S. 86 - 94.
- Holcombe, Randall G. (1991), Constitutions as Constraints: A Case Study of Three American Constitutions, in: Constitutional Political Economy, Vol. 2, S. 303 - 328.
- Holcombe, Randall G. / Gwartney, James D. (1989), Political Parties and the Legislative Principal-Agent Relationship, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 145, S. 669 - 675.
- Hölscheidt, Sven / Schotten, Thomas (1994), Der Unionsausschuß des Deutschen Bundestages - Gestaltungsprobleme, in: Integration, Jg. 17, S. 230 - 233.
- Homann, Karl (1985), Legitimation und Verfassungsstaat. Vertragstheoretische Interpretation der Demokratie, in: Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 4, Tübingen 1985, S. 49 - 72.
- Homburg, Stefan (1994), Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 51, S. 312 - 330.
- (1995), Humankapital und endogenes Wachstum, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 115, S. 339 - 366.
- Hoppmann, Erich (1987), Ökonomische Theorie der Verfassung, in: Hans Otto Lenel u.a. (Hrsg.), Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 38, Stuttgart u.a.O. 1987, S. 31 - 45.
- Horne, Jocelyn / Masson, Paul R. (1988), Scope and Limits of International Economic Cooperation and Policy Coordination, in: IMF-Staff Papers, Vol. 35, S. 259 - 296.
- Hort, Peter (1995), Vorschußlorbeer für Frau Cresson. Die Anhörungen der neuen Kommissionsmitglieder, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, o.Jg., Nr. 9 vom 11. Jan. 1995, S. 6.

- Hrbek*, Rudolf (1994a), Das neue Europäische Parlament: mehr Vielfalt - weniger Handlungsfähigkeit?, in: *Integration*, Jg. 17, S. 157 - 165.
- (1994b), Der Ausschuß der Regionen, in: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94*, Bonn 1994, S. 105 - 110.
- (1995), Federal Balance and the Problem of Democratic Legitimacy in the European Union, in: *Aussenwirtschaft*, Jg. 50, S. 43 - 66.
- Hummer*, Waldemar (1988a), Vorbemerkung und Kommentar zu Art. 155 - 163 EWG-Vertrag, in: Eberhard Grabitz (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Loseblattsammlung, München.
- (1988b), Vorbemerkung und Kommentar zu Art. 193 - 198 EWG-Vertrag, in: Eberhard Grabitz (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Loseblattsammlung, München.
- Hüther*, Michael (1993), Reform des Finanzausgleichs: Handlungsbedarf und Lösungsvorschläge, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 73, S. 43 - 52.
- Irmen*, Eleonore / *Sinz*, Manfred (1989), Zur Wettbewerbsfähigkeit der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, o.Jg., S. 589 - 602.
- Issing*, Otmar (1991), Deutsche Zahlungen an das Ausland. Die öffentlichen Übertragungen als Problem der Wirtschaftspolitik, *Wirtschaftspolitische Kolloquien der Adolf-Weber-Stiftung*, Bd. 18, Berlin.
- Jachtenfuchs*, Markus (1992), Die EG nach Maastricht, in: *Europaarchiv*, Beiträge und Berichte, Jg. 47, S. 279 - 287.
- Jacquemin*, Alexis / *Sapir*, André (1996), Is a European Hard Core Credible? A Statistical Analysis, in: *Kyklos*, Vol. 49, S. 105 - 117.
- Janning*, Josef (1994), Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten, in: *Europa-Archiv*, Beiträge und Berichte, Jg. 49, S. 527 - 536.
- Jarass*, Hans D. (1996), Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 121, S. 173 - 199.
- Johnson*, David B. (1991), *Public Choice. An Introduction to the New Political Economy*, London u.a.O.
- Jones*, Charles I. (1995), R&D-Based Models of Economic Growth, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 103, S. 759 - 784.
- Josling*, Tim / *Moyer*, H. Wayne (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 Approach*, Boulder u.a.O. 1991, S. 286 - 305.
- Jouret*, Philippe (1993), Les conclusions d'Edimbourg sur le paquet << Delors II >>, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 368, S. 391 - 404.
- Jung*, Matthias / *Roth*, Dieter (1994), Kohls knappster Sieg. Eine Analyse der Bundestagswahl 1994, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 44, Nr. 51 - 52, S. 3 - 15.
- Jürgensen*, Harald (1981), Art. Raumwirtschaft II: Politik, in: Willi Albers u.a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 6, Stuttgart u.a.O. 1981, S. 429 - 441.
- Jütte-Rauhut*, Judith (1995), NAFTA: Results After One Year, in: *Intereconomics*, Vol. 30, S. 70 - 76.

- Kahlenborn, Walter / Zimmermann, Klaus W.* (1994), Die europäische Umweltunion in Theorie und Praxis, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 44, Nr. 49, S. 33 - 39.
- Kary, Christine* (1996), Verlieren wir Kleine an Einfluß?, in: *Die Neue Furche*, Jg. 52, Nr. 24 vom 13. Juni 1996, S. 13.
- Kasakos, Panos* (1988), Entwicklungsprobleme und wirtschaftspolitische Optionen im Griechenland der achtziger Jahre, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 38, Nr. 14 - 15, S. 36 - 46.
- Kielmansegg, Peter Graf* (1994), Läßt sich die Europäische Union demokratisch verfas- sen?, in: *Werner Weidenfeld (Hrsg.), Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*, Gütersloh 1995, S. 229 - 242.
- Kirchgässner, Gebhard* (1988), Ökonomie als imperial(istisch)e Wissenschaft. Zur An- wendung des ökonomischen Verhaltensmodells in den benachbarten Sozialwissen- schaften, in: *Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 7, Tübingen 1988, S. 128 - 145.
- (1994), Constitutional Economics and Its Relevance for the Evolution of Rules, in: *Kyklos*, Vol. 47, S. 321 - 339.
- (1995), In Memoriam Karl R. Popper. Zur Bedeutung von Karl Popper für die Sozi- alwissenschaften, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 24, S. 145 - 147.
- (1996), Ideologie und Information in der Politikberatung: Einige Bemerkungen und ein Fallbeispiel, in: *Erhard Kantzenbach, Otto G. Mayer, Bruno Molitor (Hrsg.), Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Jg. 41, Tübingen 1996, S. 9 - 41.
- Kirchhof, Paul* (1996), Wer hat das Sagen? Die Wahrnehmung von Hoheitsgewalt durch Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorgane, in: *Hilmar Kopper, Brigitte Seebacher-Brandt, Norbert Walter (Hrsg.), Europa wohin?*, Stuttgart 1996, S. 85 - 108.
- Kirsch, Guy* (1980), Mehrheiten und Minderheiten auf der Suche nach dem einstimmigen Verfassungskonsens, in: *Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk (Hrsg.), Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie*, Tübingen 1980, S. 30 - 65.
- (1983), Comment on *Niskanen* (1983), in: *Horst Hanusch (Hrsg.), Anatomy of Gov- ernment Deficiencies*, Berlin u.a.O. 1983, S. 116 - 119.
- (1993), *Neue Politische Ökonomie*, Düsseldorf, 3.Aufl.
- Kiwit, Daniel* (1994), Zur Leistungsfähigkeit neoklassisch orientierter Transaktionsko- stenansätze, in: *Hans Otto Lenel u.a. (Hrsg.), Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 45, Stuttgart u.a.O. 1994, S. 105 - 135.
- Kiwit, Daniel / Voigt, Stefan* (1995), Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, in: *Hans Otto Lenel u.a. (Hrsg.), Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 46, Stuttgart u.a.O. 1995, S. 117 - 149.
- Klatt, Hartmut* (1995), Den Deutschen ist politische Reife zu attestieren. Der Trend vom Stamm- zum Wechselwähler, in: *Das Parlament*, Jg. 45, Nr. 3 - 4 vom 13. Jan. 1995, S. 1 f.
- Klaus, Joachim* (1981), Art. Raumwirtschaft (Überblick), in: *Willi Albers u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 6, Stuttgart u.a.O. 1981, S. 406 f.
- Klein, Michael / Hofrichter, Jürgen* (1994), Vierte Direktwahl zum Europäischen Par- lament: Oppositionelle im Aufwind?, in: *Integration*, Jg. 17, S. 79 - 91.

- Kleinhenz, Gerhard* (1982), Art. Wirtschaftskammern, in: Willi *Albers* u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 9, Stuttgart u.a.O. 1982, S. 898 - 904.
- Kleps, Karlheinz* (1980), Art. Verbände als Träger von Wirtschaftspolitik, in: Willi *Albers* u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 8, Stuttgart u.a.O. 1980, S. 176 - 188.
- Klepsch, Egon A.* (1993), Die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft sichern, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 43, Nr. 1, S. 11 - 15.
- (1994), Das Europäische Parlament und das europäische Einigungswerk: Einschätzungen und Vorschläge, in: *Integration*, Jg. 17, S. 61 - 67.
- Kliemt, Hartmut* (1994), The Calculus of Consent after Thirty Years, in: *Public Choice*, Vol. 79, S. 341 - 353.
- Klitsch, Wolfgang* (1992), Das Europäische Statistische System am Vorabend des Großen Binnenmarktes, in: *Wirtschaft und Statistik*, o.Jg., S. 343 - 364.
- Klodt, Henning, u.a.* (1992), Die Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft: Ziele, Auswirkungen, Beziehungen zur nationalen Strukturpolitik, Tübingen.
- Knapp, Manfred* (1981), Reconstruction and West-Integration: The Impact of the Marshall Plan on Germany, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 137, S. 415 - 433.
- Knoche, Peter / Köhler, Sabine* (1992), Neuere Entwicklungen in der Regionalstatistik, in: *Wirtschaft und Statistik*, o.Jg., S. 207 - 216.
- Kobbert, Ernst* (1966), Eine stille "Revision" der EWG. Hat der Luxemburger Kompromiß die Gemeinschaft verwandelt?, in: *Europa-Archiv, Beiträge und Berichte*, Jg. 21, S. 119 - 122.
- Koester, Ulrich* (1978), Decision-Making Problems of the Council of Agriculture Ministers, in: *Intereconomics*, Vol. 13, S. 211 - 215.
- Koford, Kenneth J.* (1982), Centralized Vote-Trading, in: *Public Choice*, Vol. 39, S. 245 - 268.
- Koll, Robert* (1992), "Europa der Regionen": Politisches Programm, beileibe noch nicht Realität, in: *ifo-Schelldienst*, Jg. 45, S. 3 f.
- Kolte, Lars* (1988), The Community Budget: New Principles for Finance, Expenditure Planning and Budget Discipline, in: *Common Market Law Review*, Vol. 25, S. 487 - 501.
- Kommission* (1979), Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft, Europäische Dokumentation, o.Jg., Nr. 5, Luxemburg.
- (1989), Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft, Luxemburg.
- (1991), Die Regionen in den 90er Jahren. Vierter Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, Luxemburg.
- (1993), Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6/93, Luxemburg.
- (1995a), Die Strukturfonds 1993: Erste Bilanz der Förderperiode 1989 - 1993, info-regio, Mitteilungsblatt vom 31.10.1995, Brüssel.
- (1995b), Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität und Beschäftigung, in: *Europäische Wirtschaft*, Nr. 59, S. 119 -132.

- Konow, Gerhard* (1993), Zum Subsidiaritätsprinzip des Vertrags von Maastricht, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, Jg. 46, S. 405 - 412.
- Korioth, Stefan* (1996), Die bundesstaatliche Finanzverfassung ist besser als ihr Ruf, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 76, S. 339 - 344.
- Kösters, Wim* (1989), Transmission und Koordination nationaler Wirtschaftspolitiken bei weltwirtschaftlicher Verflechtung, in: *Kredit und Kapital*, Jg. 22, S. 18 - 42.
- (1990), Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 20, S. 2 - 6.
- (1994), Neue Wachstumstheorie und neue Außenhandelstheorie, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 23, S. 117 - 122.
- Krehbiel, Keith* (1987), Why Are Congressional Committees Powerful? Comment on *Shepsle, Weingast* (1987a), in: *American Political Science Review*, Vol. 81, S. 929 - 935.
- Krieger-Boden, Christiane* (1987), Zur Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: *Die Weltwirtschaft*, o.Jg., S. 82 - 96.
- Krieger-Boden, Christiane / Lammers, Konrad* (1996), Subventionsabbau in räumlicher Perspektive: Wirkungszusammenhänge und Schlußfolgerungen, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 280, Kiel.
- Krugman, Paul R.* (1988), Konzepte der wirtschaftlichen Integration in Europa, in: *Tommaso Padoa-Schioppa* (Hrsg.), *Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit: Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft*, Wiesbaden 1988, S. 113 - 141.
- (1991a), *Geography and Trade*, Leuven u.a.O.
- (1991b), Increasing Returns and Economic Geography, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 99, S. 483 - 499.
- (1993), The Narrow and Broad Arguments for Free Trade, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 83, S. 362 - 366.
- (1994), Wettbewerbsfähigkeit: Eine gefährliche Wahnvorstellung, in: *Werner Fricke* (Hrsg.), *Jahrbuch Arbeit und Technik*, o.Jg., Düsseldorf 1996, S. 37 - 49.
- Krupp, Hans-Jürgen* (1996), Der Euro schafft Jobs. Eine Antwort auf den spanischen Maastricht-Kritiker Miguel Boyer, in: *Die Zeit*, Jg. 51, Nr. 13 vom 22. März 1996, S. 4.
- Kuhn, Britta / Eichenberger, Reiner* (1992), Die Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 22, S. 575 - 578.
- Kühnhardt, Ludger* (1991), Föderalismus und Subsidiarität. Betrachtungen zu einer deutschen und europäischen Frage, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 41, Nr. 45, S. 37 - 45.
- La Manna, Manfredi M.A. / Slomp, Gabriella* (1994), Leviathan: Revenue-Maximizer or Glory-Seeker?, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 5, S. 159 - 172.
- Labasse, Jean* (1994), Quelles régions pour l'Europe, Évreux.
- Lafay, Gérard / Herzog, Colette* (1989), Vingt ans d'échanges internationaux. L'Europe sur la défensive, in: *Économie et statistique*, Nr. 217 - 218, S. 29 - 36.
- Lahr, Rolf* (1983), Die Legende vom "Luxemburger Kompromiß", in: *Europa-Archiv, Beiträge und Berichte*, Jg. 38, S. 223 - 232.

- Lambers, Hans-Jürgen* (1993), Subsidiarität in Europa - Allheilmittel oder juristische Leerformel?, in: *Europarecht*, Jg. 28, S. 229 - 242.
- Lang, Franz Peter / Stange, Astrid Martina* (1994), Integrationstheorie: Eine kritische Übersicht, in: Dieter Duwendag, Klaus Rose, Eberhard Wille (Hrsg.), *Jahrbuch für Sozialwissenschaften*, Bd. 45, Göttingen 1994, S. S. 141 - 170.
- Laprat, Gérard* (1991), Réforme des traités: Le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la norme communautaire, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 351, S. 710 - 721.
- Laufner, Heinz* (1995), Kriterien der Kompetenzabgrenzung, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*, Gütersloh 1995, S. 201 - 213.
- Läufer, Thomas* (1989), Vorbemerkung und Kommentar zu Art. 137 - 144 EWG-Vertrag, in: Eberhard Grabitz (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Loseblattsammlung, München.
- (1990), Das Haushaltsverfahren: Grundprobleme, Konfliktlagen, Reformvorschläge, in: Dieter Biehl, Gero Pfennig (Hrsg.), *Zur Reform der EG-Finanzverfassung: Beiträge zur wissenschaftlichen und politischen Debatte*, Bonn 1990, S. 135 - 187.
- Lecheler, Helmut* (1989), Öffentliche Verwaltung in den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der "Dynamik der europäischen Integration". Liegt die Kompetenz-Kompetenz bereits in Brüssel?, in: *Die Verwaltung*, Bd. 22, S. 137 - 149.
- Lehner, Franz* (1985), Das Schweizerische Konkordanzmodell als Alternative zum Parlamentarismus, in: Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 4, Tübingen 1985, S. 108 - 136.
- Lingnau, Volker* (1995), Kritischer Rationalismus und Betriebswirtschaftslehre, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 24, S. 124 - 129.
- Lodge, Juliet* (1994), Transparency and Democratic Legitimacy, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, S. 343 - 368.
- Lord, Christopher* (1992), Sovereign or Confused? The 'Great Debate' about British Entry to the European Community 20 Years On, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 30, S. 419 - 436.
- Luckenbach, Helga* (1986), *Theoretische Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, München.
- Luyken, Reiner* (1996), Tödliche Hilfe. Subventionen aus Brüssel zerstören die schottische Fischwirtschaft - ein Fallbeispiel für die verfehlte Strukturpolitik der Europäischen Union, in: *Die Zeit*, Jg. 51, Nr. 22 vom 24. Mai 1996, S. 25.
- Mackay, R. Ross* (1993), A Europe of the Regions: A Role for Nonmarket Forces?, in: *Regional Studies*, Vol. 27, S. 419 - 431.
- Maddox, Graham* (1982), A Note on the Meaning of 'Constitution', in: *American Political Science Review*, Vol. 76, S. 805 - 809.
- Maennig, Wolfgang* (1991), Internationale Wirkungen und internationale Koordinierung der Strukturpolitik, in: *Konjunkturpolitik*, Jg. 37, S. 316 - 330.
- (1994), Das EG-Weißbuch für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, in: *Das Wirtschaftsstudium*, Jg. 23, S. 948 - 954.
- Maennig, Wolfgang / Wagner, Helmut* (1994), Internationaler Politikwettbewerb versus Koordinierung, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 74, S. 515 - 521.

- Maillet, Pierre* (1996), Politique industrielle et fonctionnement de l'Union européenne, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 396, S. 146 - 153.
- Malchow, Jeanette* (1992), Die Zuordnung verteilungspolitischer Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Untersuchung aufgrund der Fortentwicklung der ökonomischen Theorie des Föderalismus, *Frankf./M.*, Diss.
- Martin, Philippe / Rogers, Carol Ann* (1995), Industrial Location and Public Infrastructure, in: *Journal of International Economics*, Vol. 39, S. 335 - 351.
- Mathews, Russel* (1977), Finanzausgleichsmechanismen in einer zusammenwachsenden Europäischen Gemeinschaft, in: *Kommission, Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration (MacDougall-Bericht)*, Bd. 2, Einzelbeiträge und Arbeitsunterlagen, Brüssel 1977, S. 421 - 452.
- May, Bernhard* (1982), Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft, in: *EG-Magazin*, o.Jg., Nr. 3, S. 9 f.
- Mayntz, Renate* (1992), Interessenverbände und Gemeinwohl - Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung, in: *Renate Mayntz (Hrsg.), Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*, Gütersloh 1992, S. 11 - 35.
- Mazey, Sonia / Mitchell, James* (1993), Europe of the Regions: Territorial Interests and European Integration: The Scottish Experience, in: *Sonia Mazey, Jeremy Richardson (Hrsg.), Lobbying in the European Community*, Oxford u.a.O. 1993, S. 95 - 121.
- McAleavy, Paul / Mitchell, James* (1994), Industrial Regions and Lobbying in the Structural Funds Reform Process, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, S. 237 - 248.
- McCulloch, Rachel* (1993), The Optimality of Free Trade: Science or Religion?, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 83, S. 367 - 371.
- McLaughlin, Andrew M. / Jordan, Grant / Maloney, William A.* (1993), Corporate Lobbying in the European Community, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, S. 191 - 212.
- Meckl, Reinhard / Rosenberg, Christoph* (1995), Neue Ansätze zur Erklärung internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Versuch einer Synthese zwischen volks- und betriebswirtschaftlicher Sichtweise, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Jg. 115, S. 211 - 230.
- Meier, Alfred* (1983), Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten: Art. c. Schweiz, in: *Fritz Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen 1983, 3. Aufl., Bd. 4, S. 163 - 186.
- Meng, Werner* (1991), Kommentar zu Art. 236 EWG-Vertrag, in: *Hans von der Groeben, Jochen Thiesing, Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag*, Baden-Baden 1991, 4. Aufl., Bd. 4, S. 5834 - 5861.
- Menkhoff, Lukas / Sell, Friedrich* (1992), Überlegungen zu einem optimalen DM-Währungsraum, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Jg. 112, S. 379 - 400.
- Merk, Hans Günther* (1993), Zur Organisation des Statistischen Systems innerhalb der Europäischen Gemeinschaften, in: *Wirtschaft und Statistik*, o.Jg., S. 463 - 465.
- Messal, Rüdiger / Klein, Armin* (1993), Finanzlasten und Eigenmittelstruktur der Europäischen Gemeinschaft, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 73, S. 375 - 383.
- Miert, Karel van* (1996), Beharrung in Brüssel, in: *Hilmar Kopper, Brigitte Seebacher-Brandt, Norbert Walter (Hrsg.), Europa wohin?*, Stuttgart 1996, S. 61 - 75.

- Mieth*, Wolfram (1995), Die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 75, S. 101 - 104.
- Migué*, Jean-Luc / *Bélanger*, Gérard (1974), Toward a General Theory of Managerial Discretion, in: Public Choice, Vol. 17, S. 27 - 47.
- Miller*, Gary J. (1977), Bureaucratic Compliance as a Game on the Unit Square, in: Public Choice, Vol. 23, S. 37 - 51.
- Miller*, Gary J. / *Moe*, Terry M. (1983), Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government, in: American Political Science Review, Vol. 77, S. 297 - 322.
- Miller*, Nicholas (1977), Logrolling, Vote Trading, and the Paradox of Voting: A Game-Theoretical Overview, in: Public Choice, Vol. 30, S. 51 - 75.
- Milner*, Chris (1991), Interest Groups and Policy Formulation, in: David Greenaway, Michael Bleany, Ian Stewart (Hrsg.), Companion to Contemporary Economic Thought, London u.a.O. 1991, S. 697 - 712.
- Mitchell*, William C. / *Munger*, Michael C. (1991), Economic Models of Interest Groups. An Introductory Survey, in: American Journal of Political Science, Vol. 35, S. 512 - 546.
- Mohnhaupt*, Heinz (1990), Art. Verfassung I. Konstitution, Status, Lex fundamentalis, in: Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Stuttgart 1990, S. 831 - 862.
- Molle*, Willem (1990), The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy, Aldershot u.a.O.
- (1994), European Integration: Economic Analysis and Social Reality, in: Jorgen Mortensen (Hrsg.), Improving Economic and Social Cohesion in the European Community, London u.a.O. 1994, S. 23 - 37.
- Molle*, Willem / *Mourik*, Aad van (1988), International Movements of Labour under Conditions of Economic Integration: The Case of Western Europe, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 26, S. 317 - 342.
- Montesquieu*, Charles de (1965), Vom Geist der Gesetze, eingeleitet, ausgewählt und übersetzt von Kurt Weigand (Original 1748), Stuttgart.
- Moravcsik*, Andrew (1991), Negotiating the Single European Act: National Interests and Environmental Statecraft in the European Community, in: International Organization, Vol. 45, S. 19 - 56.
- Moritz*, Gerhard (1996), Wer ist was im Europäischen Parlament?, Bonn.
- Möschel*, Wernhard (1992), EG-Industriepolitik nach Maastricht, in: Hans Otto Lenel u.a. (Hrsg.), Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 43, Stuttgart u.a.O. 1992, S. 415 - 421.
- Mueller*, Dennis C. (1979), Public Choice, Cambridge u.a.O.
- (1987), The Growth of Government. A Public Choice Perspective, in: IMF-Staff Papers, Vol. 34, S. 115 - 149.
- (1989), Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice, Cambridge u.a.O.
- Müller*, Anton P. (1986), Portugal und Spanien in der Europäischen Gemeinschaft. Politische Lage, ökonomisches Potential und wirtschaftspolitische Problembereiche der neuen Mitgliedsländer, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 36, Nr. 8, S. 3 - 12.

- Müller-Brandeck-Bocquet*, Gisela (1991), Ein föderalistisches Europa? Zur Debatte über die Föderalisierung und Regionalisierung der zukünftigen Europäischen Politischen Union, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 41, Nr. 45, S. 13 - 25.
- Münch*, Rainer (1987), Die Kumulation offener und versteckter Verbindlichkeiten im EG-Haushalt, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 67, S. 97 - 101.
- Murphy*, Kevin M. / *Shleifer*, Andrei / *Vishny*, Robert W. (1993), Why Is Rent-Seeking So Costly to Growth?, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 83, S. 409 - 414.
- Musgrave*, Richard A. (1969), Theories of Fiscal Federalism, in: *Public Finance/Finances Publiques*, Vol. 24, S. 521 - 536.
- Musto*, Stefan A. (1981), Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft, in: *Kylos*, Vol. 34, S. 242 - 273.
- Nam*, Chang Woon (1992), Die Bedeutung der Maastrichter Beschlüsse für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EG, in: *ifo-Schnelldienst*, Jg. 45, S. 32 - 34.
- Nam*, Chang Woon / *Nerb*, Gernot / *Reuter*, J. / *Russ*, H. (1990), Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter EG-Regionen, in: *ifo-Schnelldienst*, Jg. 43, Nr. 9, S. 10 - 21.
- Neven*, Damien (1990), EEC Integration towards 1992: Some Distributional Aspects, in: *Economic Policy*, Vol. 10, S. 13 - 46.
- Neven*, Damien / *Gouyette*, Claudine (1995), Regional Convergence in the European Community, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, S. 47 - 65.
- Nicoll*, William (1984), The Luxembourg Compromise, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 23, S. 35 - 43.
- (1989), Le dialogue législatif entre Parlement européenne et la Commission. La procédure de renvoi en commission du Parlement européenne, in: *Revue du Marché commun*, Nr. 316, S. 240 - 242.
- (1996), The 'Code of Conduct' of the Commission towards the European Parliament, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, S. 275 - 281.
- Nienhaus*, Volker (1985), Konsens als praktische Entscheidungsregel, in: Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 4, Tübingen 1985, S. 137 - 159.
- (1993), Der Haushalt der Europäischen Gemeinschaften, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 43, Nr. 18, S. 28 - 38.
- (1994), Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion als ordnungspolitische Herausforderung, in: Hans Otto Lenel u.a. (Hrsg.), *Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 45, Stuttgart u.a.O. 1994, S. 287 - 299.
- Niou*, Emerson M.S. / *Ordeshook*, Peter C. (1985), Universalism in Congress, in: *American Journal of Political Science*, Vol. 29, S. 246 - 258.
- Niskanen*, William A. (1968), Nonmarket Decision Making. The Peculiar Economics of Bureaucracy, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 58, S. 293 - 305.
- (1971), Bureaucracy and Representative Government, in: William A. Niskanen, *Bureaucracy and Public Economics*, Aldershot u.a.O. 1994, S. 3 - 230.
- (1975), Bureaucrats and Politicians, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 18, S. 617 - 643.

- (1983), Bureaucrats between Self Interest and Public Interest, in: Horst Hanusch (Hrsg.), *Anatomy of Government Deficiencies*, Berlin u.a.O. 1983, S. 111 - 116.
- (1987), Bureaucracy, in: Charles K. Rowley (Hrsg.), *Democracy and Public Choice*, Oxford 1987, S. 135 - 140.
- (1990), Conditions Affecting the Survival of Constitutional Rules, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 1, S. 53 - 62.
- (1993), A Reassessment, in: William A. Niskanen, *Bureaucracy and Public Economics*, Aldershot u.a.O. 1994, S. 269 - 283.
- Noël, Émile (1993), Die Organe der Europäischen Gemeinschaft, in: Europäische Dokumentation, o.Jg., o.Nr., Luxemburg.
- Noelle-Neumann, Elisabeth (1993), Die Öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93*, Bonn 1993, S. 272 - 280.
- (1994a), Die Bürger: Was wissen, befürchten oder hoffen sie von einem gemeinsamen Europa?, in: Rupert Scholz (Hrsg.), *Deutschland auf dem Weg in die Europäische Union: Wieviel Eurozentrismus - wieviel Subsidiarität?*, Köln 1994, S. 35 - 43.
- (1994b), Die Öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94*, Bonn 1994, S. 285 - 294.
- North, Douglass C. (1989), Institutional Change and Economic History, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 145, S. 238 - 245.
- Oates, Wallace E. (1968), The Theory of Public Finance in a Federal System, in: Wallace E. Oates (Hrsg.), *Studies in Fiscal Federalism*, Hants u.a.O. 1991, S. 3 - 20.
- (1977a), An Economist's Perspective on Fiscal Federalism, in: Wallace E. Oates (Hrsg.), *Studies in Fiscal Federalism*, Hants u.a.O. 1991, S. 21 - 38.
- (1977b), "Finanz-Föderalismus" (Fiscal Federalism) in Theorie und Praxis. Lehren für die Europäische Gemeinschaft, in: Kommission, Bericht der Sachverständigengruppe zur Untersuchung der Rolle der öffentlichen Finanzen bei der Europäischen Integration (*MacDougall-Bericht*), Bd. 2, Einzelbeiträge und Arbeitsunterlagen, Brüssel 1977, S. 291 - 331.
- (1990), Decentralization of the Public Sector: An Overview, in: Wallace E. Oates (Hrsg.), *Studies in Fiscal Federalism*, Hants u.a.O. 1991, S. 49 - 64.
- Ochel, Wolfgang (1996), Teilwährungsunion: Nicht nur eine Frage des Wechselkurssystems, in: *ifo-schnelldienst*, Jg. 49, Nr. 12, S. 3 f.
- Oddo, Bertrand / Poinat, Francois (1989), L'inégal développement des régions européennes: la prépondérance des effets nationaux, in: *Économie et statistique*, Nr. 222, S. 47 - 58.
- Ohly, Claudia (1993), What Have We Learned About the Economic Effects of EC Integration? A Survey of Literature, Commission (Hrsg.), *Economic Paper* Nr. 103, Brüssel 1993.
- Ohr, Renate (1993), Integration in einem nicht-optimalen Währungsraum, in: Erhard Kantzenbach, Otto G. Mayer, Bruno Molitor (Hrsg.), *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Jg. 38, Tübingen 1993, S. 29 - 47.
- Oldag, Andreas (1995), Dem Kommissar geht's wunderbar, in: *Süddeutsche Zeitung*, Jg. 51, Nr. 264 vom 16. November 1995, S. 3.

- Olson*, Mancur (1969), The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 59, S. 479 - 487.
- (1986), Toward a More General Theory of Governmental Structure, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 76, S. 120 - 125.
- (1987), Art. Bureaucracy, in: John Eatwell, Murray Milgate, Peter Newman (Hrsg.), *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, London u.a.O. 1987, Vol. 1, S. 296 - 299.
- Opp*, Karl-Dieter (1976), *Methodologie der Sozialwissenschaften. Einführung in Probleme ihrer Theorienbildung*, Reinbek.
- (1994), The Role of Voice in a Future Europe, in: *Kyklos*, Vol. 47, S. 385 - 402.
- Ordeshook*, Peter C. (1992), Constitutional Stability, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 3, S. 137 - 175.
- Ordeshook*, Peter C. / *Schwartz*, Thomas (1987), Agendas and the Control of Political Outcomes, in: *American Political Science Review*, Vol. 81, S. 179 - 199.
- Ostrom*, Elinor (1986), An Agenda for the Study of Institutions, in: *Public Choice*, Vol. 48, S. 3 - 25.
- Oulton*, Nicholas (1994), Increasing Returns and Externalities in UK Manufacturing: Myth or Reality?, National Institute of Economic and Social Research, Discussion Paper No. 62, London.
- Padoa-Schioppa*, Tommaso (1988), *Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit: Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft*, Wiesbaden.
- Panagariya*, Arvind (1994), Ostasien: Ein neuer Handelsblock?, in: *Finanzierung & Entwicklung*, Jg. 31, Nr. 1, S. 16 - 19.
- Paqué*, Karl-Heinz (1992), Der europäische Sozialstaat. Eine Zwischenbilanz, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 22, S. 627 - 630.
- Parsche*, Rüdiger (1992), Die künftige Finanzierung der Europäischen Gemeinschaft: Ist für ein "Europa der Regionen" eine Neustrukturierung erforderlich?, in: *ifo-Schnelldienst*, Jg. 45, Nr. 17 - 18, S. 35 - 39.
- Pasour*, E.C. Jr. (1994), Redistribution and Constitutional Political Economy, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 5, S. 81 - 98.
- Peacock*, Alan (1978), The Economics of Bureaucracy: An Inside View, in: *The Institute of Economic Affairs (Hrsg.), The Economics of Politics*, Lancing 1978, S. 117 - 128.
- (1983), Public X-Inefficiency: Informational and Institutional Constraints, in: *Horst Hanusch (Hrsg.), Anatomy of Government Deficiencies*, Berlin u.a.O. 1983, S. 125 - 138.
- (1984), The Political Economy of Strukturpolitik. A Tribute to the German Council of Economic Experts, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 140, S. 364 - 370.
- (1991), Economic Advice and Economic Policy, in: David Greenaway, Michael Bleary, Ian Stewart (Hrsg.), *Companion to Contemporary Economic Thought*, London u.a.O. 1991, S. 713 - 726.

- Peacock, Alan / Ricketts, Martin* (1983), Art. Intergovernmental Fiscal Relations in a Unitary State: the Example of the United Kingdom, in: Fritz Neumark (Hrsg.), *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen 1983, 3. Aufl., Bd. 4, S. 54 - 68.
- Peffekoven, Rolf* (1980), Art. Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Willi Albers u.a. (Hrsg.), *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 2, Stuttgart u.a.O. 1980, S. 608 - 636.
- (1990), Finanzausgleich im vereinten Deutschland, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 70, S. 346 - 352.
- (1994), Reform des Finanzausgleichs - eine vertane Chance, in: *Finanzarchiv*, N.F., Bd. 51, S. 281 - 311.
- Pearce, William* (1991a), The European Community and the Redistribution of Rents, in: *Kyklos*, Vol. 44, S. 521 - 536.
- (1991b), Unanimous Decisions in a Redistributive Context: The Council of Ministers of the European Communities, in: Roland Vaubel, Thomas D. Willett (Hrsg.), *The Political Economy of International Organizations. A Public Choice Approach*, Boulder u.a.O. 1991, S. 267 - 285.
- Pelkmans, Jacques* (1982), The Assignment of Public Functions in Economic Integration, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, S. 97 - 121.
- Peschel, Karin* (1989), Die Wirkungen der europäischen Integration auf die Regionalentwicklung, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, o. Jg., S. 549 - 565.
- Peters, Hans-Rudolf* (1986), Mesoökonomie und Neue Politische Ökonomie, in: Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 5, Tübingen 1986, S. 155 - 173.
- Petersmann, Ernst-Ulrich* (1990), Constitutionalism, Constitutional Law and European Integration, in: *Aussenwirtschaft*, Jg. 46, S. 247 - 280.
- (1993), Grundprobleme der Wirtschaftsverfassung der EG, in: *Aussenwirtschaft*, Jg. 48, S. 389 - 424.
- (1995), How Can the European Union Be Constitutionalized? The European Parliament's 1994 Proposal for a "Constitution of the European Union", in: *Aussenwirtschaft*, Jg. 50, S. 171 - 220.
- (1996), The Moral Foundations of the European Union's Foreign Policy Constitution: Defining 'European Identity' and 'Community Interests' for the Benefit of EU Citizens, in: *Aussenwirtschaft*, Jg. 51, S. 151 - 176.
- Peterson, John / Bomberg, Elizabeth* (1996), Decision-Making in the European Union: Reflections on EU Governance, Centre for European Policy Studies, Working Document No. 98, Brüssel.
- Picot, Arnold / Dietl, Helmut* (1990), Transaktionskostentheorie, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 19, S. 178 - 184.
- Pies, Ingo* (1996), Public Choice versus Constitutional Economics: A Methodological Interpretation of the Buchanan Research Program, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 7, S. 21 - 34.
- Pipkorn, Jörn* (1992), Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union - rechtliche Bedeutung und gerichtliche Überprüfbarkeit, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Jg. 3, S. 697 - 700.
- Ploeg, Frederick van der / Tang, Paul J.G.* (1992), The Macroeconomics of Growth: An International Perspective, in: *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 8, No. 4, S. 15 - 28.

- Poettering*, Hans-Gert (1996), Demokratie. Noch unterentwickelt, in: ZEIT-Punkte, o.Jg., Nr. 4, S. 29.
- Pommerehne*, Werner W. (1990), The Empirical Relevance of Comparative Institutional Analysis, in: European Economic Review, Vol. 34, S. 458 - 469.
- Preusse*, Heinz G. (1990), Ist die Frage nach der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft überholt?, in: Aussenwirtschaft, Jg. 45, S. 81 - 103.
- Pritchett*, Lant (1996), Fehlende Konvergenz: Divergenz in der Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, in: Finanzierung & Entwicklung, Jg. 33, Nr. 2, S. 37 - 41.
- Rahmsdorf*, Detlev (1995), Europa kurz vor der Jahrtausendwende. Das Beziehungsgeflecht wird komplizierter, in: Das Parlament, Jg. 45, Nr. 12 vom 17. März 1995, S. 14.
- Rattinger*, Hans (1994), Public Attitudes to European Integration in Germany after Maastricht: Inventory and Typology, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 32, S. 525 - 540.
- Recktenwald*, Joachim (1991), Grundlagen und Perspektiven der Regionalstatistik in Europa, in: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 49, S. 379 - 382.
- Reger*, Guido (1995), Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union: Wirkungen auf das deutsche Forschungssystem, in: Konjunkturpolitik, Jg. 41, S. 372 - 394.
- Reich*, Charles (1991), Qu' est-ce que ... le déficit démocratique?, in: Revue du Marché commun et de l'Union européenne, Nr. 343, S. 14 - 18.
- (1992), Le traité sur l'Union européenne et le Parlement européen, in: Revue du Marché commun et de l'Union européenne, Nr. 357, S. 287 - 292.
- Reicherzer*, Judith (1993), EG-Finzen: Eine kleine Schar von Kontrolleuren kämpft gegen Mißwirtschaft und Verschwendung, in: Die Zeit, Jg. 48, Nr. 47 vom 19. Nov. 1993, S. 33.
- Renzsch*, Wolfgang (1996), Finanzreform - ein politisches Problem, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 76, S. 331 - 336.
- Reszat*, Beate (1986), Wirtschaftliche Interdependenz und internationale Kooperation, in: Armin Gutowski, Bruno Molitor (Hrsg.), Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 31, Tübingen 1986, S. 267 - 291.
- (1992), Strategic Impediments to Currency Unification, HWWA-Diskussionspapier Nr. 1, Hamburg.
- Reuter*, J. (1991), Hohe Anforderungen an die Regionalpolitik im EG-Binnenmarkt, in: ifo-Schnelldienst, Jg. 44, Nr. 35/36, S. 31 - 38.
- Rhein*, Eberhard (1982), Ernennung und Zusammensetzung der EG-Kommission. Überlegungen zu einer Reform, in: Europa-Archiv, Beiträge und Berichte, Jg. 37, S. 145 - 150.
- Richter*, Josef (1996), Wirtschaftsstatistik und Europäische Integration - Einige Konsequenzen für die empirische Wirtschaftsforschung, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 215, S. 92 - 110.
- Richter*, Rudolf (1990), Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 110, S. 571 - 591.
- (1994), Institutionen ökonomisch analysiert. Zur jüngeren Entwicklung auf dem Gebiet der Wirtschaftstheorie, Tübingen.

- Richter, Rudolf / Bindseil, Ulrich* (1995), Neue Institutionenökonomik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 24, S. 132 - 141.
- Richter, Ingo / Faber, Heiko* (1989), Kommentar zu Art. 91a/91b Grundgesetz, in: Rudolf Wassermann (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Bd. 2, Neuwied 1989, S. 905 - 944.
- Ridinger, Rudolf* (1992a), Aktuelle Diskussionen zur Finanzausstattung und Reform der EG-Regionalförderung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 72, S. 649 - 654.
- (1992b), Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt in der EG, in: Europa-Archiv, Beiträge und Berichte, Jg. 47, S. 133 - 140.
- Robson, Peter* (1987), The Economics of International Integration, London u.a.O., 3. Aufl.
- Romer, Paul M.* (1990), Endogenous Technological Change, in: Journal of Political Economy, Vol. 98, S. 71 - 102.
- (1994), The Origins of Endogenous Growth, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 8, S. 3 - 22.
- Romer, Thomas / Rosenthal, Howard* (1978), Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status quo, in: Public Choice, Vol. 33, S. 27 - 43.
- Rometsch, Dietrich* (1994), Das Europäische Parlament in der wissenschaftlichen Literatur, in: Integration, Jg. 17, S. 34 - 39.
- Rompuy, Paul van / Abraham, Filip / Heremans, Dirk* (1990), Economic Federalism and the EMU, Katholieke Universiteit Leuven, Centrum voor Economische Studien, Public Economics Research Papers Nr. 9, Leuven.
- Romus, Paul* (1975), La création du Fonds européen de développement régional: début de la politique régionale européenne?, in: Revue du Marché commun, Nr. 184, S. 149 - 152.
- Ronge, Volker* (1992), Vom Verbändegesetz zur Sozialverträglichkeit - Die öffentliche und verbandliche Diskussion über den Gemeinwohlbezug von Verbänden in den 80er Jahren, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl, Gütersloh 1992, S. 36 - 79.
- Rose, Klaus* (1989), Theorie der Außenwirtschaft, München, 10. Aufl.
- Ross, George* (1994), Inside the Delors Cabinet, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 32, S. 499 - 523.
- Roth, Wolfgang* (1994), Die Rolle der EIB bei der Entwicklung der Regionen in Europa, in: WSI Mitteilungen, Jg. 47, S. 224 - 234.
- Rousseau, Jean-Jacques* (1986), Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts, in Zusammenarbeit mit Eva Pietzcker neu übersetzt und herausgegeben von Hans Brockard (Original 1762), Stuttgart.
- Rowley, Charles* (1984), The Relevance of the Median Voter Theorem, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 140, S. 104 - 126.
- Rowley, Charles / Elgin, Robert* (1985), Towards a Theory of Bureaucratic Behavior, in: David Greenaway, G.K. Shaw (Hrsg.), Public Choice, Public Finance and Public Policy, Oxford 1985, S. 31 - 50.
- Rowley, Charles / Elgin, Robert* (1988), Government and Its Bureaucracy: A Bilateral Bargaining vs. a Principal Agent Approach, in: Charles K. Rowley, Robert D. Tollison, Gordon Tullock (Hrsg.), The Political Economy of Rent-Seeking, Boston u.a.O. 1988, S. 267 - 290.

- Ruimschotel*, Dick (1994), The EC Budget: Ten Percent Fraud? A Policy Analysis Approach, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, S. 319 - 342.
- Russel*, Bertrand (1984), *A History of Western Philosophy*, London, 2nd Paperback Edition.
- Sabsoub*, Jean-Pierre (1991), *Der Rat der Europäischen Gemeinschaft. Einführung in seine Struktur und in seine Arbeit*, Rat der Europäischen Gemeinschaften, Generalsekretariat (Hrsg.), Luxemburg.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (1995), Jahresgutachten 1995/96 'Im Standortwettbewerb', Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3016 vom 15. Nov. 1995.
- Sala-i-Martin*, Xavier / *Sachs*, Jeffrey (1992), Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas: Evidence for Europe from the United States, in: Matthew B. Canzoneri, Vittorio Grilli, Paul R. Masson (Hrsg.), *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the U.S.*, Cambridge 1992, S. 195 - 227.
- Samland*, Detlef (1995), EP-Haushaltsberatungen 95: Standortsichernd und bürgernah, in: *Das Parlament*, Jg. 45, Nr. 1 - 2 vom 6. Jan. 1995, S. 5.
- Sandholtz*, Wayne / *Zysman*, John (1989), 1992: Recasting the European Bargain, in: *World Politics*, Vol. 42, S. 95 - 128.
- Sänger*, Ralf (1993), Die Auswirkungen der Europäischen Strukturfonds auf die regionale Entwicklung in Portugal, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 43, Nr. 20 - 21, S. 30 - 36.
- Santos*, Pedro (1991), Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, o.Jg., S. 641 - 659.
- Saunders*, Cheryl (1992), Constitutional Arrangements of Federal Systems, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Jg. 3, S. 228 - 246.
- Schäfers*, Manfred (1993), *Die Kohäsionspolitik der Europäischen Gemeinschaft. Integrationspolitische Einordnung, Darstellung und Erfolgskontrolle*, Baden-Baden, Diss.
- Schäfers*, Manfred / *Starbatty*, Joachim (1990), Das Instrumentarium der EG zur Förderung innergemeinschaftlicher Kohäsion, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 40, Nr. 28, S. 3 - 15.
- Scharpf*, Fritz (1995), *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, Manuskript.
- Schelter*, Kurt (1991), La subsidiarité: principe directeur de la future Europe, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 344, S. 138 - 140.
- Schenk*, Karl-Ernst (1978), *Ökonomische Theorie der bürokratisch organisierten Produktion*, in: Ernst Helmstädter (Hrsg.), *Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften*, Berlin 1978, S. 591 - 608.
- (1983), *Institutional Choice und Ordnungstheorie*, in: Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 2, Tübingen 1983, S. 70 - 85.
- (1988), *Comment on the Theory of Hierarchies and Why It Is "Relatively Underdeveloped" for Comparative Purposes*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 144, S. 849 - 856.
- (1991), *Einleitung. Bemerkungen zum Stand der Neuen Politischen Ökonomie*, in: Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk, Dieter Schmidtchen (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 10, Tübingen 1991, S. VII - X.

- (1992), Die neue Institutionenökonomie - Ein Überblick über wichtige Elemente und Probleme der Weiterentwicklung, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 112, S. 337 - 378.
- Scheuer*, Manfred (1993), Pro-Kopf-Einkommen in der EG im Lichte unterschiedlicher Berechnungsmethoden, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Jg. 22, S. 573 - 575.
- Schmidhuber*, Peter M. (1992), Die Finanzierung der Europäischen Gemeinschaft in den nächsten fünf Jahren, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 72, S. 568 - 573.
- (1993), Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 108, S. 417 - 422.
- (1994), Die Vertiefung des gemeinsamen Marktes und die Bewältigung der zweiten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 20, S. 97 - 110.
- Schmidt*, Christian / *Straubhaar*, Thomas (1995), Maastricht II: Bedarf es realer Konvergenzkriterien?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 75, S. 434 - 442.
- Schmidt*, Johannes / *Moser*, Peter (1992), Unwissenheit und Regelrevolution: Friedrich A. von Hayek vs. James M. Buchanan, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 41, S. 191 - 206.
- Schmidt*, Klaus-Peter (1996), Europäisch ist so gut wie keiner. Die Schwierigkeit der Brüsseler Journalisten, eine gemeinsame Öffentlichkeit herzustellen, in: ZEIT-Punkte, o.Jg., Nr. 4, S. 14 - 16.
- Schmidt*, Kurt (1995), Schwierigkeiten einer leserfreundlichen Gestaltung wissenschaftlicher Gutachten, in: Otto Schlecht, Ulrich van Suntum (Hrsg.), 30 Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Krefeld 1995, S. 74 - 76.
- Schmitt von Sydow*, Helmut (1988), The Basic Strategies of the Commission's White Paper, in: Roland Bieber, Renaud Dehousse, John Pinder, Joseph H.H. Weiler (Hrsg.), 1992: One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy, Baden-Baden 1988, S. 79 - 106.
- (1991), Kommentar zu Art. 155 - 163 EWG-Vertrag, in: Hans von der Groeben, Jochen Thiesing, Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden 1991, 4. Aufl., Bd. 3, S. 4312 - 4376.
- Schmuck*, Otto (1993), Das Europäische Parlament, in: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, Bonn 1993, S. 80 - 87.
- (1994), Das Europäische Parlament, in: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, Bonn 1994, S. 79 - 86.
- Schneider*, Johannes / *Ziesemer*, Thomas (1995), What's New and What's Old in New Growth Theory: Endogenous Technology, Microfoundation and Growth Rate Predictions, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 115, S. 429 - 472.
- Schönberger*, Peter (1996), Einstellungen und Arbeitsbedingungen von Europa-Abgeordneten aus Deutschland. Ergebnisse einer Umfrage, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 27, 410 - 430.
- Schönfelder*, Wilhelm / *Thiel*, Elke (1994), Ein Markt - Eine Währung. Die Verhandlungen zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden.

- Schumacher*, Ulrike (1996), Der Wohlfahrtsstaat und die Demokratie: Eine unheilvolle Allianz, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, o.Jg., Nr. 68, S. 42 - 47.
- Schumpeter*, Joseph A. (1980), Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München, 5. Aufl.
- Schwan*, Alexander (1993), Politische Theorien des Rationalismus und der Aufklärung, in: Hans-Joachim Lieber (Hrsg.), Politische Theorien der Gegenwart, 2. Aufl., Bonn 1993, S. 157 - 257.
- Schwarze*, Jürgen (1993), Le principe de subsidiarité dans la perspective du droit constitutionnel allemand, in: Revue du Marché commun et de l'Union européenne, Nr. 370, S. 615 - 619.
- Schweitzer*, Michael (1984), Die Verwaltung der Europäischen Gemeinschaften, in: Die Verwaltung, Bd. 17, S. 137 - 168.
- (1990), Kommentar zu Art. 145 - 154 EWG-Vertrag, in: Eberhard Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Loseblattsammlung, München.
- (1995), Kommentar zu Art. 145 - 154 EWG-Vertrag, in: Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf (Hrsg.), Kommentar zum Europäischen Union, Loseblattsammlung, München.
- Scott*, Andrew / *Peterson*, John / *Millar*, David (1994), Subsidiarity: A 'Europe of the Regions' v. the British Constitution, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 32, S. 47 - 67.
- Sebenius*, James K. (1983), Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties, in: International Organization, Vol. 37, S. 281 - 316.
- Seidel*, Martin (1992), Zur Verfassung der Europäischen Gemeinschaft nach Maastricht, in: Europarecht, Jg. 27, S. 125 - 144.
- Seitz*, Helmut (1995), Konvergenz: Theoretische Aspekte und empirische Befunde für westdeutsche Regionen, in: Konjunkturpolitik, Jg. 41, S. 168 - 198.
- Selke*, Welf (1993), Europäische Raumordnungspolitik nach Maastricht, in: Informationen zur Raumentwicklung, o.Jg., S. 577 - 583.
- Sell*, Friedrich L. (1996), Ein Europa der zwei Geschwindigkeiten: Wie (in)stabil wäre eine solche Lösung?, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 76, S. 317- 320.
- Selmer*, Paul (1994), Die gesetzliche Neuordnung der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Bemerkungen zur 2. Phase des finanzverfassungsrechtlichen Einigungsprozesses, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 51, S. 331 - 357.
- Selten*, Reinhard (1990), Bounded Rationality, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 146, S. 649 - 658.
- Senger und Etterlin*, Stefan von (1992), Das Europa der Eurokraten. Zentralismus, Partikularismus und die Rolle des Nationalstaates, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 42, Nr. 42, S. 16 - 27.
- Shepsle*, Kenneth A. / *Weingast*, Barry R. (1981a), Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization, in: American Journal of Political Science, Vol. 25, S. 96 - 111.
- Shepsle*, Kenneth A. / *Weingast*, Barry R. (1981b), Structure-induced Equilibrium and Legislative Choice, in: Public Choice, Vol. 37, S. 503 - 519.

- Shepsle, Kenneth A. / Weingast, Barry R.* (1982), Institutionalizing Majority Rule: A Social Choice Theory with Policy Implications, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 72, S. 367 - 371.
- Shepsle, Kenneth A. / Weingast, Barry R.* (1984), When Do Rules of Procedure Matter?, in: *Journal of Politics*, Vol. 46, S. 206 - 221.
- Shepsle, Kenneth A. / Weingast, Barry R.* (1987a), The Institutional Foundations of Committee Power, in: *American Political Science Review*, Vol. 81, S. 85 - 104.
- Shepsle, Kenneth A. / Weingast, Barry R.* (1987b), Why Are Congressional Committees Powerful? Reply to *Krehbiel* (1987), in: *American Political Science Review*, Vol. 81, S. 935 - 945.
- Shiells, Clinton* (1995), Regionale Handelsblöcke: Handelsschaffung oder Handelsumlenkung?, in: *Finanzierung & Entwicklung*, Jg. 32, Nr. 1, S. 28 - 30.
- Silvestro, Massimo* (1995), Modifications des procédures législatives à la suite du traité sur l'Union européenne et renforcement des procédures de contrôle politique et administratif, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 386, S. 169 - 173.
- Simon, Herbert A.* (1993), Altruism and Economics, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 83, S. 156 - 161.
- Sitte, Ralf / Ziegler, Astrid* (1994), Die Strukturfonds nach der Reform, in: *WSI Mitteilungen*, Jg. 47, S. 214 - 222.
- Slater, Martin* (1982), Political Elites, Popular Indifference and Community Building, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, S. 69 - 87.
- Smith, Rodney T.* (1991), Canons of Public Choice Analysis of International Agreements, in: *Roland Vaubel, Thomas D. Willett (Hrsg.), The Political Economy of International Organizations. A Public Choice Approach*, Boulder u.a.O. 1991, S. 46 - 57.
- Soltwedel, Rüdiger* (1987), Wettbewerb zwischen Regionen statt zentral koordinierter Regionalpolitik, in: *Die Weltwirtschaft*, o.Jg., S. 129 - 145.
- Spremann, Klaus* (1987), Agent and Principal, in: *Günter Bamberg, Klaus Spremann (Hrsg.), Agency Theory, Information, and Incentives*, Berlin u.a.O. 1987, S. 3 - 37.
- Stabenow, Michael* (1996), Europa auf dem Weg zum Ständestaat, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, o. Jg., Nr. 17 vom 20. Januar 1996, S. 27.
- Stabenow, Wolfgang* (1988), Kommentar zu Art. 130a - e EWG-Vertrag, in: *Eberhard Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Loseblattsammlung*, München.
- (1995), Kommentar zu Art. 130a - e EG-Vertrag, in: *Eberhard Grabitz, Meinhard Hilf (Hrsg.), Kommentar zum Europäischen Union, Loseblattsammlung*, München.
- Starbatty, Joachim / Schäfers, Manfred / Vetterlein, Uwe* (1990), Europäische Technologiepolitik: Entwicklungslinien und Einwirkungsmöglichkeiten aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, in: *Hans Otto Lenel u.a. (Hrsg.), Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 41, Stuttgart u.a.O. 1990, S. 131 - 150.
- Stehn, Jürgen* (1994), Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union, in: *Die Weltwirtschaft*, o.Jg., S. 194 - 219.
- Stelzenmüller, Constanze* (1995), Jedes Jahr überweist die Europäische Union Milliarden in ihre Krisenregionen. Doch oft schürt die Hilfe nur Probleme: Verelendung, Umweltschäden, Korruption. Eine Fallstudie aus Portugals Alentejo, in: *Die Zeit*, Jg. 50, Nr. 3 vom 13. Jan. 1995, S. 7.

- Steuer*, Werner (1993), Maastricht und der Deutsche Bundestag, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 73, S. 138 - 142.
- Steunenberg*, Bernhard (1994), Decision Making under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 150, S. 642 - 669.
- Stewing*, Clemens (1992), Das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzverteilungsregel im Europäischen Recht, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, Jg. 107, S. 1516 - 1518.
- Stobbe*, Alfred (1989), *Volkswirtschaftliches Rechnungswesen*, Berlin u.a.O., 7. Aufl.
- Stratmann*, Thomas (1992), The Effects of Logrolling on Congressional Voting, in: *American Economic Review*, Vol. 82, S. 1162 - 1176.
- Straubhaar*, Thomas (1992), Internationale Faktorwanderungen. Substitutionalität vs. Komplementarität, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 21, S. 563 - 570.
- (1993), Zur optimalen Größe eines integrierten Wirtschaftsraumes, in: Erhard Kantzenbach, Otto G. Mayer (Hrsg.), *Europäische Gemeinschaft - Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Berlin 1993, S. 101 - 134.
- (1994a), Internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft - was ist das?, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 74, S. 534 - 540.
- (1994b), Normative Aspekte internationaler Faktorwanderungen, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 23, S. 617 - 624.
- (1995), Ein Europa des funktionalen Föderalismus: Mehr als ein Denkmodell?, in: Hans Otto Lenel u.a. (Hrsg.), *Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 46, Stuttgart u.a.O. 1995, S. 185 - 202.
- Straubhaar*, Thomas / *Wolter*, Achim (1996), Aktuelle Brennpunkte der europäischen Migrationsdiskussion, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 76, S. 481 - 490.
- Streit*, Manfred E. / *Mussler*, Werner (1994), The Economic Constitution of the European Community - From "Rome" to "Maastricht", Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Diskussionsbeitrag Nr. 3, Revised Version, Jena.
- Stremme*, Marcel (1996), Wie wichtig sind die finanzpolitischen Konvergenzkriterien?, in: *DIW-Wochenbericht*, Jg. 63, S. 93 - 99.
- Stubb*, Alexander C.-G. (1996), A Categorization of Differentiated Integration, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, S. 283 - 295.
- Suntum*, Ulrich van (1995), Hohe Arbeitslosigkeit in den Industrieländern. Was sagen die Ökonomen?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 45, S. 10 - 15.
- Taube*, Reginbert (1990), Ein Vorschlag zur Reform des Länderfinanzausgleichs, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 70, S. 372 - 380.
- Teasdale*, Anthony L. (1993), The Life and Death of the Luxembourg Compromise, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, S. 567 - 579.
- Thalmann*, Jörg (1982), Ist der "Luxemburger Kompromiß" nun tot?, in: *EG-Magazin*, o.Jg., Nr. 6, S. 3 f.
- Thierstein*, Alain / *Langenegger*, Thomas (1994), Der Prozeß der Internationalisierung: Handlungsspielraum für Regionen?, in: *Aussenwirtschaft*, Jg. 49, S. 497 - 525.
- Thomas*, Ingo P. (1994), Finanzausgleich und Kohäsion in der Europäischen Union, in: *Die Weltwirtschaft*, o.Jg., S. 472 - 491.
- (1996), Regional Policy, Convergence and Subsidiarity in the European Community, *Kieler Arbeitspapiere* Nr. 737.

- Thomson, George M.* (1974), Die integrationspolitische Bedeutung europäischer Regionalpolitik im Rahmen der Neun, in: *Europa-Archiv*, Bd. 29, S. 37 - 44.
- Tietzel, Manfred* (1981a), Die Ökonomie der Property Rights: Ein Überblick, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 30, S. 207 - 243.
- (1981b), Die Rationalitätsannahme in den Wirtschaftswissenschaften oder: Der homo oeconomicus und seine Verwandten, in: *Harald Jürgensen, Konrad Littmann, Klaus Rose* (Hrsg.), *Jahrbuch für Sozialwissenschaften*, Bd. 32, Göttingen 1981, S. 115 - 138.
- (1988), Zur Theorie der Präferenzen, in: *Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk* (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 7, Tübingen 1988, S. 38 - 71.
- (1991), Der Neue Institutionalismus auf dem Hintergrund der alten Ordnungsdebatte, in: *Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk, Dieter Schmidtchen* (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 10, Tübingen 1991, S. 3 - 37.
- Tietzel, Manfred / Weber, Marion* (1991), Von Betrügern, Blendern und Opportunisten - Eine ökonomische Analyse -, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 40, S. 109 - 137.
- Timmann, Hans-Jörg* (1990), Die jüngste Finanzreform (1988) und ihre Umsetzung, in: *Dieter Biehl, Gero Pfennig* (Hrsg.), *Zur Reform der EG-Finanzverfassung: Beiträge zur wissenschaftlichen und politischen Debatte*, Bonn 1990, S. 25 - 55.
- Timmermann, Vincenz* (1995), Bildung und Ausbildung als Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung, in: *Erhard Kantzenbach, Otto G. Mayer, Bruno Molitor* (Hrsg.), *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Jg. 40, Tübingen 1995, S. 211 - 225.
- Tissen, Günter* (1994), Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und die EU-Strukturpolitik zur Entwicklung ländlicher Räume, in: *WSI Mitteilungen*, Jg. 47, S. 251 - 257.
- Tollison, Robert D. / Willett, Thomas D.* (1979), An Economic Theory of Mutually Advantageous Issue Linkages in International Negotiations, in: *International Organization*, Vol. 33, S. 425 - 449.
- Treiber, Hubert* (1977), Programmentwicklung als politischer Prozeß. Zum Verhältnis von Bürokratie und politischer Führung aus der Sicht der empirischen Verwaltungswissenschaft, in: *Zeitschrift für Politik*, Jg. 24, S. 213 - 239.
- Tsebelis, George* (1994), The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter, in: *American Political Science Review*, Vol. 88, S. 128 - 142.
- Tullock, Gordon* (1959), Problems of Majority Voting, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 67, S. 571 - 579.
- (1965), Entry Barriers in Politics, in: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 55, S. 458 - 466.
- (1969), Federalism: Problems of Scale, in: *Public Choice*, Vol. 6, S. 19 - 29.
- (1971), The Cost of Transfers, in: *Kyklos*, Vol. 24, S. 629 - 643.
- (1981), Why so much stability?, in: *Public Choice*, Vol. 37, S. 189 - 205.
- Turek, Jürgen* (1995), Brüssel reagierte auf Defizite in ganz Europa. Vorbereitung auf das Informationszeitalter, in: *Das Parlament*, Jg. 45, Nr. 11 vom 10. März 1995, S. 4.
- Turner, Colin* (1994), Trans-European Networks: The White Paper and Beyond, in: *Intereconomics*, Vol. 29, S. 253 - 258.

- Twight*, Charlotte (1988), Government Manipulation of Constitutional-Level Transaction Costs: A General Theory of Transaction-Cost Augmentation and the Growth of Government, in: *Public Choice*, Vol. 56, S. 131 - 152.
- (1992), Constitutional Renegotiation: Impediments to Consensual Revision, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 3, S. 89 - 112.
- Vanberg*, Viktor J. (1992), Organizations as Constitutional Systems, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 3, S. 223 - 253.
- Vanberg*, Viktor J. / *Buchanan*, James M. (1991), Constitutional Choice, Rational Ignorance and the Limits of Reason, in: Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk, Dieter Schmidtchen (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 10, Tübingen 1991, S. 61 - 78.
- Varian*, Hal (1985), *Mikroökonomie*, 2. Aufl., München u.a.O.
- Vaubel*, Roland (1991), A Public Choice View of International Organization, in: Roland Vaubel, Thomas D. Willett (Hrsg.), *The Political Economy of International Organizations. A Public Choice Approach*, Boulder u.a.O. 1991, S. 27 - 45.
- (1992), Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Erik Boettcher, Phillip Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk, Dieter Schmidtchen (Hrsg.), *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 11, Tübingen 1992, S. 30 - 65.
- (1994), The Political Economy of Centralization and the European Community, in: *Public Choice*, Vol. 81, S. 151 - 190.
- (1995), Social Regulation and Market Integration: A Critique and Public-Choice Analysis of the Social Chapter, in: *Aussenwirtschaft*, Jg. 50, S. 111 - 132.
- (1996), Constitutional Safeguards against Centralization in Federal States: An International Cross-Section Analysis, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 7, S. 79 - 102.
- Vickerman*, R.W. (1994), Transport Infrastructure and Region Building in the European Community, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32, S. 1 - 24.
- Vignes*, Daniel (1994), Le calcul de la majorité qualifiée, un casse-tête pour 1996, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, Nr. 382, S. 561 - 563.
- Vobruba*, Georg (1992), Wirtschaftsverbände und Gemeinwohl, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*, Gütersloh 1992, S. 80 - 121.
- Voigt*, Stefan (1991), Die evolutionsorientierte Theorie der Verfassung - Bemerkungen zum Ansatz von Hayeks, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 40, S. 93 - 107.
- (1994), European Political Union - An Appropriate for Applying Constitutional Economics to Real-Life Problems? A Note on an Article by James M. Buchanan, in: Hans Otto Lenel u.a. (Hrsg.), *Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. 45, Stuttgart u.a.O. 1994, S. 273 - 286.
- (1996), Pure Eclecticism - The Tool Kit of the Constitutional Economist, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 7, S. 177 - 196.
- (1997), Positive Constitutional Economics: A Survey, in: *Public Choice*, Vol. 90, S. 11 - 53.
- Vollmer*, Lothar (1993), Die Wirtschafts- und Finanzverfassung der EG/EU - Interdependenzen, Veränderungen, Fehlentwicklungen, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Bd. 19, S. 320 - 333.

- Volz, Joachim* (1990), Spanien vor und nach dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft: Von der Krise zu dynamischem Wachstum mit neuen Problemen, in: DIW-Wochenbericht, Jg. 57, S. 214 - 220.
- Vranic, Johann* (1995), Ausbau der regionalen Wirtschaftsbeziehungen in Ostasien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 45, Nr. 13 - 14, S. 20 - 24.
- Wagner, Jürgen* (1994), Das Europäische Parlament im Spiegel aktueller Publikationen, in: Integration, Jg. 17, S. 113 - 116.
- Wäldchen, Paul* (1983), Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: Hans von der Groeben, Hans von Boekh, Jochen Thiesing, Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Baden-Baden 1983, 3. Aufl., Bd. 2, S. 1583 - 1608.
- Wallace, Helen* (1983), Distributional Politics: Dividing Up the Community Cake, in: Helen Wallace, William Wallace, Carol Webb (Hrsg.), Policy-Making in the European Community, Chichester u.a.O. 1983, 2. Aufl., S. 81 - 113.
- Waniek, Roland W.* (1992), Ordnungspolitische Elemente und Defizite der europäischen Regionalpolitik, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, o.Jg., Nr. 51, S. 19 - 24.
- (1994), EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 bis 1999, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 74, S. 43 - 49.
- (1996), Die Beihilfenaufsicht der EU im Lichte des Falles Volkswagen, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 76, S. 464 - 471.
- Webber, Douglas* (1992), Die kassenärztlichen Vereinigungen zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl, Gütersloh 1992, S. 211 - 272.
- Weber, Albrecht* (1993), Zur künftigen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft. Föderalismus und Demokratie als Strukturelemente einer Europäischen Verfassung, in: Juristenzeitung, Jg. 48, S. 327 - 330.
- Weber, Werner* (1965), Art. Gewaltenteilung, in: Ernst von Beckerath (Hrsg.), Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 4, Tübingen u.a.O. 1965, S. 497 - 502.
- Weber, Shlomo / Wiesmeth, Hans* (1991), Issue Linkage in the European Community, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 29, S. 255 - 267.
- Weber, Shlomo / Wiesmeth, Hans* (1994), An Economic Analysis of Cooperation in the European Community, in: Michael D. Intriligator, Urs Luterbacher (Hrsg.), Cooperative Models in International Relations Research, Boston u.a.O. 1994, S. 327 - 345.
- Weede, Erich* (1996), Uneinigkeit und Recht und Freiheit. Systemwettbewerb als Motor wirtschaftlicher Entwicklung, in: Handelsblatt, o.Jg., Nr. 212 vom 1. November 1996, S. 6.
- Weigand, Kurt* (1965), Einleitung, in: Charles de Montesquieu, Vom Geist der Gesetze, Stuttgart 1965, S. 1 - 85.
- Weinacht, Paul-Ludwig* (1995), Aktive und passive Subsidiarität: Prinzipien europäischer Gemeinschaftsbildung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 45, Nr. 3 - 4, S. 33 - 39.
- Weingast, Barry R.* (1984), The Congressional Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Applications to the SEC), in: Public Choice, Vol. 44, S. 147 - 191.
- (1993), Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 149, S. 286 - 311.

- Weingast, Barry R. / Marshall, William J. (1988), The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 96, S. 132 - 163.
- Weingast, Barry R. / Moran, Mark J. (1983), Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 91, S. 765 - 800.
- Weingast, Barry R. / Shepsle, Kenneth A. / Johnson, Christopher (1981), The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 89, S. 642 - 664.
- Weise, Christian (1993a), EG-Strukturfonds: Reformchance genutzt?, in: *DIW-Wochenbericht*, Jg. 60, S. 471 - 476.
- (1993b), Sozial- und Regionalpolitik, in: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93*, Bonn 1993, S. 159 - 166.
- (1994), Regionalpolitik und Infrastruktur, in: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94*, Bonn 1994, S. 171 - 176.
- (1996), Osterweiterung der EU: Finanzierung erfordert Reformen, in: *DIW-Wochenbericht*, Jg. 63, S. 785 - 793.
- Welfens, Paul J.J. (1994), Binnenmarkt und Währungsintegration: Theoretische Aspekte und wirtschaftspolitische Optionen, in: Erhard Kantzenbach, Otto G. Mayer, Bruno Molitor (Hrsg.), *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Jg. 39, Tübingen 1994, S. 307 - 337.
- Werner, Gabriele (1992), Regionalpolitische Konsequenzen der europäischen Integration, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 72, S. 581 - 589.
- Wessels, Wolfgang (1993) Deepening versus Widening? Debate on the Shape of EC-Europe in the Nineties, in: Christian Engel, Wolfgang Wessels (Hrsg.), *The European Union in the 1990s - Ever Closer and Larger?*, Bonn 1993, S. 17 - 56.
- (1994), Integrationspolitische Konzepte im Realitätstest, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 74, S. 499 - 503.
- Westendorp, Carlos (1995), Bericht des Vorsitzenden der Reflexionsgruppe zur Regierungskonferenz 1996, in: *Agence Europe*, Dokument Nr. 1951/1952 vom 27. Sept. 1995, S. 1 - 19.
- Westlake, Martin (1994), *A Modern Guide to the European Parliament*, London.
- Wildasin, David E. (1990), Budgetary Pressures in the EEC: A Fiscal Federalism Perspective, in: *American Economic Review*, Papers and Proceedings, Vol. 80, S. 69 - 74.
- Williamson, Oliver E. (1984), The Economics of Governance: Framework and Implications, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 140, S. 195 - 223.
- Wink, Rüdiger (1996), Transeuropäische Verkehrsnetze: Für Wachstum oder für regionale Umverteilung?, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 76, S. 301 - 308.
- Wisdorff, Eberhard (1997), Die Europäische Union verliert auf Nebenschauplätzen viel Zeit. Verhandlungen über die Reform des Maastrichter Vertrages kommen nur langsam voran, in: *Handelsblatt*, o.Jg., Nr. 37 vom 21. Feb. 1997, S. 2.
- Wiseman, Jack (1990), Principles of Political Economy. An Outline Proposal, Illustrated by Application to Fiscal Federalism, in: *Constitutional Political Economy*, Vol. 1, S. 101 - 124.

- Wolf, Holger C.* (1994a), Growth Convergence Reconsidered, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 130, S. 747 - 759.
- (1994b), Wachstumstheorien im Widerstreit. Konvergenz oder Divergenz?, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 23, S. 187 - 193.
- Zimmermann, Horst* (1983), Allgemeine Probleme und Methoden des Finanzausgleichs, in: *Fritz Neumark (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen 1983, 3. Aufl., Bd. 4, S. 3 - 52.
- (1987), Der Mitnahmeeffekt, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 16, S. 339 - 343.
- (1990), Gewichtsverlagerungen im föderativen Staatsaufbau unter EG-Einfluß?, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. 70, S. 451 - 456.
- Zimmermann, Klaus* (1986), Zur strukturellen Flexibilität öffentlicher Ausgaben, in: *Harald Jürgensen, Konrad Littmann, Klaus Rose (Hrsg.), Jahrbuch für Sozialwissenschaften*, Bd. 37, Göttingen 1986, S. 62 - 83.
- Zohlnhöfer, Werner* (1980), Das Steuerungspotential des Parteienwettbewerbs im Bereich staatlicher Wirtschaftspolitik, in: *Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk (Hrsg.), Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie*, Tübingen 1980, S. 82 - 102.
- (1992), Zur Verteilung der politischen Entscheidungskompetenzen in der EG. Korreferat zu *Vaubel* (1992), in: *Erik Boettcher, Phillip Herder-Dorneich, Karl-Ernst Schenk, Dieter Schmidchen (Hrsg.), Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 11, Tübingen 1992, S. 66 - 72.
- Zumschlinge, Konrad* (1989), Die Informationsbüros der Bundesländer in Brüssel. Zu den verschiedenen Informations- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Bundesländer in Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaften, in: *Die Verwaltung*, Bd. 22, S. 217 - 236.

Rechtsquellen

- Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Direktwahlakt), in: *Europäisches Parlament (Hrsg.), Ein Parlament in voller Entfaltung 1952 - 1988*, Luxemburg 1989, 3. Aufl., S. 16 - 19.
- Erklärung zu den Abstimmungen im Bereich der GASP, in: *Christoph Vedder (Hrsg.), Das neue Europarecht - EG-Vertrag und Europäische Union*, München u.a.O. 1992, S. 32.
- Geschäftsordnung des Europäischen Parlamentes einschl. Anlagen I - VII, in: *Europäisches Parlament (Hrsg.), Geschäftsordnung*, o.O. 1995, 10. Aufl.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Stand: 15. Nov. 1994), *Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*, Bonn 1994.
- Protokolle zum EG-Vertrag vom 7. Februar 1992, in: *Christoph Vedder (Hrsg.), Das neue Europarecht - EG-Vertrag und Europäische Union*, München u.a.O. 1992, S. 191 - 241.
- Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 17. April 1957 in der Fassung vom 24. Oktober 1988, in: *Christoph Vedder*

- (Hrsg.), Das neue Europarecht - EG-Vertrag und Europäische Union, München u.a.O. 1992, S. 285 - 299.
- Vereinbarung der sechs Mitgliedstaaten der EWG vom 29. Januar 1966, Betrifft: Mehrheitsentscheidungen - Zusammenarbeit zwischen Rat und Kommission, in: Europa-Archiv, Dokumente, Jg. 21, S. 85 - 86.
- Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften vom 19. Juni 1991, in: Christoph Vedder (Hrsg.), Das neue Europarecht - EG-Vertrag und Europäische Union, München u.a.O. 1992, S. 301 - 351.
- Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Entwicklungsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente (Strukturfonds-Rahmenverordnung), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Jg. 31, Nr. L 185 vom 5. Juli 1988, S. 9 - 19.
- Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992, in: Christoph Vedder (Hrsg.), Das neue Europarecht - EG-Vertrag und Europäische Union, Wiesbaden u.a.O. 1992, S. 1 - 19.
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25. März 1957 in der Fassung des Unionsvertrages, in: Christoph Vedder (Hrsg.), Das neue Europarecht - EG-Vertrag und Europäische Union, Wiesbaden u.a.O. 1992, S. 41 - 190.

Statistische Materialien

- Deutsche Bundesbank (1996*), Entwicklung des Außenwerts der D-Mark und fremder Währungen, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Monatsbericht, Jg. 48, Nr. 1, Tab. X.9, S.74* f.
- EUROSTAT (1992), Europa in Zahlen, Luxemburg, 3. Aufl.
- (1993a), Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, Luxemburg.
 - (1993b), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen ESG - Aggregate 1970 - 91, Luxemburg.
 - (1994), Außenhandel und Zahlungsbilanzen. Statistisches Jahrbuch, Perspektive 1958 - 1993, Luxemburg.
 - (1995a), Das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in den Regionen der Europäischen Union. Statistik kurzgefaßt. Regionen, Nr. 1, Luxemburg.
 - (1995b), Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, Luxemburg.
 - (1995c), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen ESG - Aggregate 1970 - 93, Luxemburg.

Sachwortverzeichnis

- Abstimmungsregel 145; 151
- Agendapunkt(e) 157; 160
- Durchsetzbarkeit 219
- Effizienz 155
- Einstimmigkeit 151; 154; 185
- Entscheidungsfindungskosten *Siehe* Interdependenzkosten
- externe Entscheidungskosten *Siehe* Interdependenzkosten
- Integrationsgewinne 159; 161
- Interdependenzkosten 152–57
- Knappheitsbedingung 151
- Kompensation 159
- Konsensfindungskosten *Siehe* Entscheidungsfindungskosten
- Kostensenkungsstrategie 153; 155; 218
- Legitimationsproblem 151
- Mehrheitsprinzip 152; 156; 186; 218
- Minorisierung 218
- N-1-Effekt 155
- N-1-Quorum 155; 218
- Opportunitätskosten 156
- Optimalität 157
- Politikdimensionen 156; 161; 183–85
- Präferenzintensitäten 160; 161
- Regelwissen 151; 156
- Stimmenkauf 159
- Stimmentausch 160; 219
- Stimmenthaltung 219
- Stimmrecht 160
- acquis communautaire 116; 147; 149; 158; 189; 220
- Allgemeininteresse *Siehe* Gemeinwohl
- Ausschußwesen (EP) 119; 124–31
- allgemeine Ausschüsse 128
- Ausschußbesetzung 126
- Ausschußnachfrage 126
- Fachausschüsse 125
- Fragerechte 127
- Funktion 125
- Haushaltsausschuß 128
- Haushaltskontrollausschuß 129
- Haushaltskontrolle 128
- Interessengruppen 127
- MdEP 125
- obligatorische Ausgaben 129
- Regionalausschuß 125
- selektive Anreize 130
- Untersuchungsausschüsse 129
- Binnenmarkt** 168–75
- Anpassungslasten 170
- Einstimmigkeit 172
- Integrationsgewinne 169
- Interessengruppen 172
- Mehrheitsprinzip 172
- politischer Markt 170
- Protektionismus 169
- Rat 171
- Stimmentausch 175
- Süderweiterung 173
- Bürokratie *Siehe* Kommissionsbürokrat;
Siehe Kommissar; *Siehe* nationale Bürokratie
- Bürokratietheorie 83; 93
- E(W)G-Vertrag**
- Gesellschaftsvertrag 148
- Kündigungsrecht 147
- Rahmenvertrag 101
- Rechtsgrundsätze 215
- Vertragsänderungen 149

- Völkerrecht 150
- Ziele 93; 102; 158; 169; 217
- Eigenmittel 103; 167
- Aufkommenselastizität 103; 204
- Befristung 204
- Dezentralitätsziel 203
- Einstimmigkeit 184
- Fühlbarkeit 168
- Gemeinschaftssteuer 203
- Plafonierung 203
- Steuerkompetenz 205
- strategische Auswahl 204
- Struktur 202
- Transparenz 202
- Trennsystem 203
- Endogenisierung
- Institutionen 12
- politischer Bereich 6
- Verfassungsregeln 12
- Entscheidungsverfahren
- Demokratiedefizit 134
- direkte Demokratie 193; 212
- Gemeinschaftsmethode 158; 182
- geschlossenes Verfahren 114
- Information 161
- Kodezisionsverfahren 135
- Konkordanzsystem 186; 188
- Konzertierungsverfahren 137
- Kooperationsverfahren 135; 137
- Regel-Ergebnis-Zusammenhang 12; 143; 152
- rollendes Prinzip 136
- Transaktionskosten 161–62
- Trilog 183; 185–86
- Vorschlagsverfahren 113
- Wähler 186
- zeitliche Dimension 160; 162
- zeitliche Positionierung 91; 115
- Zentripetalkräfte 119; 138; 216; 233
- Zustimmungsverfahren 135
- Europäische Gemeinschaft
- Beitritt 147
- Föderalisierung 21; 53; 196
- Integrationsclub 147
- Luxemburger Kompromiß 153
- Mehrebenensystem 34
- Mitgliedstaaten 16; 53
- Osterweiterung 187; 217
- Rechtsgemeinschaft 150
- Säulenkonzept 14
- Staatengemeinschaft 142
- Supranationalität 145
- Untersuchungsobjekt 14
- Wirtschaftsgemeinschaft 146
- Europäischer Gerichtshof
- Cassis de Dijon 87; 215
- Neutralität 215
- Richterrecht 101
- Verfassungsgerichtsbarkeit 197; 216
- Europäischer Rechnungshof 129; 214
- Europäisches Parlament
- Beschlußfähigkeit 131
- Delegiertenparlament 118
- Direktwahl 118; 133
- entscheidendes MdEP 132; 140
- Gewinnkoalition 132
- Mehrheitserfordernis 131
- Mitwirkungsrechte 133; 134
- Zusammensetzung 126
- EUROSTAT 100
- Finanzausgleich
- Anreizkompatibilität 210
- ausgabenseitiger F. 205
- Bedürfnisklausel 110; 200
- Dezentralitätsziel 206; 209; 210
- einnahmeseitiger F. 203
- fiskalische Gleichheit 205
- horizontaler F. 43; 209
- horizontaler Effekt 208
- impliziter F. 42
- juste retour 168
- Meritorisierung 206; 207
- Nettozahler 168
- Null-Summen-Spiel 208; 209
- Persistenz 189
- Pfadabhängigkeit 188
- rationaler F. 206; 209

- Rückflußquote 168
- Vereinfachung 210
- Verhandlungslösungen 208
- vertikaler F. 44
- Finanzverfassung
 - Dezentralitätsziel 201
 - Kongruenzprinzip 183; 207; 209
 - Politikverflechtung 206
 - Regelungsgehalt 201
 - Unterordnungsverhältnis 201
 - zentralistisches Vorurteil 209
- Föderalismus 189
 - Fiskalföderalismus 34; 45
 - Funktionalföderalismus 34
 - Subsidiaritätsprinzip 21
 - Zentralisierungsprozeß 34
- Gemeinschaftsakteure
 - Abhängigkeitsverhältnisse 140–41
 - Effizienz 185
 - Entscheidungskompetenz 91
 - Interessenvergleich 139–40
 - Kooperation 141
 - Unabhängigkeit 17; 91
- Gemeinschaftsinteresse 3; 16; 20; 93
 - Interpretation 195; 200
 - Legaldefinition 193
- Gemeinwohl
 - Begriff 18; 20; 193
 - Gesellschaftsvertrag 148
 - Interpretationswettkämpfe 195
 - latente Gruppen 20
 - Nebenprodukt 187
- Gemeinwohlansatz 12; 18; 19
 - explikative Leistungsfähigkeit 19
 - Gültigkeit für Kohäsionspolitik 50
 - normative Referenz 51; 190
- Gewaltenteilung
 - Gewalten 214
 - horizontale G. 213; 214
 - Lehre 213
 - Selbsttätigkeit 217
 - vertikale G. 213; 215
 - Zielkonflikte 214

- Informationstheorie 59
- Institutionen *Siehe* Europäische Gemeinschaft;
 - verhaltensprägende Wirkung 6; 11; 191
- Institutionenökonomie 8; 11; 12
- Integrationskonzepte
 - Clubansatz 147; 180; 220
 - Gemeinsamer Markt 55
 - Stufenkonzept 55; 152
 - Vollintegration 149; 158
- Interdependenz 4; 54; 190
- Internationale Politische Ökonomie 89
- Kaufkraftparitätentheorie 177
- Klassische Politische Ökonomie 7
- Kohäsion
 - Aufgabe 35; 102
 - Ziel 13; 200; 210
- Kohäsionspolitik
 - Äquivalenzprinzip 37
 - Ausgleichsmechanismen 48
 - Definition 13; 164
 - differenzierende Wirkung 5; 167; 181; 183
 - Disparitäten 164; 167
 - Einstimmigkeit 164
 - Evaluierung 3; 31
 - Fördervolumen 1; 32; 49
 - Größenvorteile 39
 - horizontaler Finanzausgleich 166
 - Indikatoren 164–67
 - Instrumente 13; 210
 - komparative Fragestellung 24; 31
 - Kompensation 185
 - Konsumentenpräferenzen 36
 - Mobilität 42
 - normative Basis 3
 - Politikkoordinierung 46
 - Reagibilität 50
 - Spillovers 37; 46; 49
 - Stabilisierungspräferenzen 48
 - Stimmentausch 168; 184
 - Universalismus 166

- Unteilbarkeiten 40
- verteilungspolitische Norm 43
- Verteilungspräferenzen 41; 43
- Zentralisierung 187
- Ziel *Siehe* Kohäsion
- Kommissar *Siehe* Politikberater; *Siehe* Kommissionsbürokrat
- Agenda Setter 92; 114; 186
- Budget 96; 102
- Eigenschaften 93
- Exekutivfunktion 95
- Existenzsicherung 94
- Expertiseangebot 111
- Gatekeeper 113; 186
- Gutachten 110
- Harmonisierung 96
- Hüterfunktion 96
- Informationsbeschaffung 100
- Informationspolitik 109; 110; 112
- Initiativfunktion 95
- Integrationsmotor 95
- Kabinett 108
- Kohäsionspolitik 97
- Komitologie 99
- Machtziele 95
- nicht obligatorische Ausgaben 97
- Nutzenmaximierung 93
- Prestigeziele 95; 114; 116
- Rat 115
- sektorale Gruppen 104
- Stellungnahme 109; 117
- Sündenbockfunktion 81; 100
- Unabhängigkeit 99; 140
- verfassungsgebende Gewalt 113
- Verhaltenskodex 141
- Vetorechte 113; 116
- Vorschlagsänderungen 116
- Vorschlagsmonopol 113
- Vorschlagsrückzug 116
- Kommission
- Beschlußfähigkeit 106
- Kabinettsystem 107
- Kollegialprinzip 107
- Kommissionspräsident 107
- Konsensprinzip 106
- Kommissionsbürokrat 105
- Existenzsicherung 105
- Gemeinschaftsinteresse 105
- Inkrementalismus 108
- Kommissar 106
- Maximierungsverhalten 105
- Referat 108
- Kompetenzverteilung
- Ausnahmeklausel 197; 199
- Kompetenzlisten 198
- Rahmenkompetenz 200
- Zuständigkeitsvermutung 198
- Konstitutionenökonomie 6; 89
- Dezentralitätsziel 190
- ergebnisorientierter Ansatz 17; 144; 157
- explikative Leistungsfähigkeit 222
- konstitutionelle Ebene 11; 143; 144; 219
- Neue Politische Ökonomie 6
- normativer Ansatz 191; 221
- operationelle Ebene *Siehe* postkonstitutionelle Ebene
- positiver Ansatz 6
- postkonstitutionelle Ebene 12; 144; 157; 218
- verfahrensorientierter Ansatz 17; 143
- Konsument
- Konsumentenpräferenz 19
- Konsumentenwohlfahrt 194
- normative Referenz 190
- Konvergenzhypothese 24
- Handels-/Integrationstheorien 25
- Neoklassische Wachstumstheorie 26
- Neue Wachstumstheorie 27
- räumliche Externalitäten 28
- latente Gruppen *Siehe* Wähler
- Marktanalogie 54
- MdEP
- Agenda Setter 135

- Anhörungsrechte 118; 134
- Bekanntheitsgrad 123
- Budgetrecht 121
- Einkommensziele 123
- Gemeinschaftsinteresse 134
- Interessengruppen 124
- Kompetenzgewinne 134
- Leitbild 120
- Machtziele 120
- nicht obligatorische Ausgaben 122; 137
- Nutzenmaximierung 120
- partielle Budgetmaximierung 122
- Prestigeziele 122
- Transformationsproblem 124
- verfassungsgebende Gewalt 120; 137
- Vetorechte 134–38; 141
- Wähler 123; 127
- Wahlkreisrationalität 122; 126; 127
- methodologischer Individualismus 9

nationale Bürokratie

- Budgetmaximierung 84
- Bürokrat 83
- Existenz 84; 86
- Fördermittel 87
- Harmonisierung 86; 88
- Nutzenmaximierung 83
- Verwaltungsträger 83; 87; 101
- X-Ineffizienz 84

nationale Parlamente 133

nationales Interesse 9; 53; 195

Nationalstaat 53

Neue Politische Ökonomie

- explikative Leistungsfähigkeit 10
- Gültigkeit 15; 163
- instrumentelle Politikauffassung 54

normative Analyse 8

Politics as Exchange-Paradigma 54

Politikberater 111

Politikversagen 5; 6

politischer Markt 54

- Gemeinwohlorientierung 89
- Heterogenität 158
- Politikdimensionen 55
- regionale Gruppen 71
- Synopse 88
- positive Analyse 4; 8
- Positive Konstitutionenökonomie 6
- Positive Politische Ökonomie 8
- positiver Erklärungsbedarf 35; 51
- Präferenz-Restriktions-Schema 11
- Gemeinschaftsakteure 91
- Kommissar 98
- Ratsmitglied 143

Rat Siehe Abstimmungsregel

- Aufforderungsrecht 114
- Europäischer Rat 77; 95; 142; 161; 186
- nationale Ebene 53
- Ratspräsidentschaft 77; 162
- Varianten 142

Ratsmitglied

- Finanzierungssillusion 168
- Machtziele 150
- politische Rationalität 159; 168; 184
- Prestigeziele 150; 160; 179
- Schnittstelle 143
- Transfersuche 183
- verfassungsgebende Gewalt 17; 142; 216
- Vetorechte 150

Regierungspolitiker

- Außenwirtschaft 81; 174
- Budgetrestriktion 82
- Interessengruppen 80
- Machtziele 77
- Nutzenmaximierung 76
- Parteibasis 78
- Prestigeziele 77
- Souveränität 77
- Stimmenmaximierung 76
- Wählerschaft 56; 79

regionale Gruppen

- Involvierung 71
- Mitglieder 70

- Organisierbarkeit 72–74
- Transfersuche 74
- regionales Interesse 71
- Regionalisierung 74
- Regionen 70 *Siehe* regionale Gruppen
- Repräsentativität
 - Akteur 9
 - Kommissar 92
 - Kommissionsbürokrat 105
 - MdEP 119
 - politischer Markt 16; 55; 157
 - Ratsmitglied 142; 157

Sektorale Gruppen

- Außenwirtschaftsstrukturen 68; 170
- Binnenmarkt 172
- Globalisierung 67
- Hauptgruppen 64
- Interdependenz 66
- Kräfteverhältnis 66; 170
- Organisierbarkeit 65; 170
- Rentensuche 67
- Transfersuche 69

Subsidiaritätsprinzip

- Anwendungsbereich 198
- Ausprägungen 22; 214
- Begründung 21; 22
- Beweislastregel 21; 23
- Interpretationswettkämpfe 198
- Kommissar 102; 110
- Kompetenzverteilung 196
- Legaldefinition 197
- Vorsichtsmaßnahme 34

Tausch

- Erklärungsprinzip 54
- Stimmentausch 160

Verfassung *Siehe* Abstimmungsregel

- Definition 144
- Gemeinschaftsrecht 191
- Inkrementalismus 15
- Leitbild 196

- Rechtsgrundsätze 197
- Vertragsänderung 220
- vertragstheoretische Norm 149
- Verfassungsregeln
 - Allgemeinheit 143; 210
 - Anforderungen 191; 217
 - defensive V. 195
 - Dezentralitätsziel 196; 215; 221
 - Durchsetzbarkeit 191
 - Interpretation 210
 - Kategorien 192
 - Kodifizierung 211
 - konstruktive V. 192; 211
 - politischer Wettbewerb 212
 - positiv-präskriptive V. 192
 - präventiv-repressive V. 192; 196
 - Regel-Ergebnis-Konflikt 153; 192; 219
 - Reversibilität 188
 - Schleier der Ungewißheit 153
 - Selbsttätigkeit 195; 211; 222
 - Steuerungsintensität 192
 - Verfassungsrichter 215
 - verhaltensprägende Wirkung 144; 210
- Verfassungstheorie
 - evolutionärer Ansatz 146
 - kontraktarischer Ansatz 146; 149
- Verhaltensannahmen
 - Eigennutzorientierung 10
 - Rationalverhalten 9
- Vertreteransatz *Siehe* Gemeinwohlansatz
- Verwaltung *Siehe* Kommissionsbürokrat;
Siehe Kommissar; *Siehe* nationale Bürokratie

Wähler

- Bürger 56
- Informationsgrad 59
- Konsument 57
- Medianpräferenz 19; 151; 194
- Neutralität 56
- öffentliche Meinung 62
- Organisierbarkeit 63; 195
- Popularität 62
- Referenden 62

- Steuerzahler 57
- Unionsbürger 194
- Wahlen 61
- Wählerkollektiv 194; 212
- Wählermobilität 61
- Währungsunion 175–82
- Anpassungslasten 177
- Diskriminierungskosten 180
- Integrationsgewinne 176
- Norderweiterung 182
- politischer Markt 176; 179
- Stimmentausch 176; 181
- währungspolitische Präferenzen 179
- Wechselkurs 178–79
- Wettbewerbsfähigkeit
- Unternehmen 64
- Wechselkurs 177
- Wirtschaftskammern 71 *Siehe regionale Gruppen*
- Zentralisierung** 187; 216
- Abstimmungsregel 132; 217; 219; 221
- endogene Z. 188
- Kohäsionspolitik 187; 207; 208
- Leviathan 188
- Nachteile 188